

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL**

2006/2007



TII

DOCUMENTO DE TRABALHO

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS.

**EMPREGO DE FORÇAS MILITARES E CIVIS EM OPERAÇÕES DE ESTABILIZAÇÃO E RECONSTRUÇÃO.
POSSIBILIDADES, ENQUADRAMENTO E DOCTRINA PARA A CONSTITUIÇÃO DE “PROVINCIAL RECONSTRUCTION TEAMS” (PRT) NACIONAIS.**

***HENRIQUE AUGUSTO FERNANDES DE MELO GOMES
COR INF***



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

EMPREGO DE FORÇAS MILITARES E CIVIS EM OPERAÇÕES DE ESTABILIZAÇÃO E RECONSTRUÇÃO. POSSIBILIDADES, ENQUADRAMENTO E DOCTRINA PARA A CONSTITUIÇÃO DE “PROVINCIAL RECONSTRUCTION TEAMS” (PRT) NACIONAIS.

**HENRIQUE AUGUSTO FERNANDES DE MELO GOMES
COR INF**

TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL CPOG

PEDROUÇOS, 2007



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

EMPREGO DE FORÇAS MILITARES E CIVIS EM OPERAÇÕES DE ESTABILIZAÇÃO E RECONSTRUÇÃO. POSSIBILIDADES, ENQUADRAMENTO E DOCTRINA PARA A CONSTITUIÇÃO DE “PROVINCIAL RECONSTRUCTION TEAMS” (PRT) NACIONAIS.

**HENRIQUE AUGUSTO FERNANDES DE MELO GOMES
COR INF**

Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General

Orientador: CORTIR INF Luís Martins Ribeiro

PEDROUÇOS, 2007



ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	1
2. OS PROVINCIAL RECONSTRUCTION TEAM	5
a. Breve Abordagem Histórica	5
b. O Conceito de Estabilização e Reconstrução	10
c. Organização do PRT	12
d. Evolução da Acção dos PRT	16
3. DOCTRINA	17
a. Guerra Subversiva.....	17
b. Caracterização da guerra subversiva	18
c. A Produção da Doutrina	20
4. A TRANSFORMAÇÃO DA OTAN.....	25
a. Implicações no Exército Português.....	29
5. PORTUGAL COMO LEAD NATION DE UM PRT.....	31
6. CONCLUSÕES	36
BIBLIOGRAFIA	41

LISTA DE APÊNDICES E ANEXOS

APÊNDICE A - GLOSSÁRIO DE CONCEITOS

APÊNDICE B - ACESSO A RECURSOS

ANEXO 1 - LOCALIZAÇÃO DOS PRT NO TO DO AFGANISTÃO (extractos do
PRT Handbook)

ANEXO 2 - METODOLOGIA PARA DEFINIÇÃO DA ESTRUTURA DE UM PRT
(extractos do PRT Handbook)

ANEXO 3 – Metodologia para a Definição da Estrutura de um PRT (extractos do PRT
Handbook)



Resumo

A ausência de segurança em certos países ou partes do Mundo, que emergem de conflitos, é um recorrente e significativo problema com que a Comunidade Internacional se confronta.

Claramente, a corrente situação do Afeganistão ilustra a necessidade de, com rapidez, estabelecer a componente de segurança de modo célere e duradouro.

As situações pós-conflito, por definição, têm na sua génese um significativo vácuo de segurança que, frequentemente, é a causa próxima de uma intervenção exterior.

Indubitavelmente, os quatro pilares da reconstrução pós-conflito são: segurança, bem-estar económico e social, justiça e reconciliação e, governança e participação. Todos estes pilares encontram-se intrinsecamente ligados, e uma positiva intervenção em cada uma destas áreas faz depender a evolução de cada uma das outras. No entanto, a segurança, que compreende a disponibilização desta ao colectivo da sociedade e ao indivíduo em si mesmo, é o factor fundamental que serve de motor às outras áreas.

O papel das forças externas que providenciam a segurança, depende naturalmente de circunstâncias específicas. As Instituições locais deverão ser capazes de desempenhar algumas tarefas, cabendo à assistência internacional apoiar essas capacidades. Noutros casos, como é o que se verifica no Afeganistão, as forças de segurança domésticas não se encontram preparadas para uma acção proficiente, forçando as entidades exteriores a assumir responsabilidades neste campo. O objectivo é assegurar tarefas que providenciem segurança imediata, de modo a que o país em causa possa enveredar pelo processo de reconstrução e fortalecimento das suas instituições.

Esta situação é, de facto, a que se verifica actualmente no Afeganistão e no Iraque, fazendo por isso todo o sentido que se analise a possibilidade de Portugal se constituir como LN de um PRT, ainda para mais, quando as Forças Armadas Portuguesas já experimentaram um empenhamento em moldes semelhantes, embora noutro contexto político-estratégico e militar, nas campanhas das ex-Províncias Ultramarinas.

Efectivamente, num Mundo caracterizado pelo aparecimento de novos riscos e ameaças, e no qual, a natureza e tipologia dos conflitos assumem características muito próprias, é também necessário acompanhar a transformação que se encontra a decorrer na OTAN e na UE, tendo em vista preparar as forças dos países integrantes da Aliança para esta nova realidade.



Abstract

The absence of human security in certain countries and parts of the world emerging from conflict has been a significant and continuing issue that has confronted the International Community. Clearly, the history of Afghanistan and the current situation there illustrate the pressing need to establish the security component of the postconflict equation quickly and permanently.

Post conflict situations, by definition, have at their core a significant security vacuum that is often the proximate cause for external intervention.

Undeniably, the four pillars of post conflict reconstruction are: security, social and economic well-being, justice and reconciliation, and governance and participation. They are all inextricably linked, and a positive outcome in each area depends on successful integration and interaction across them. Yet, security, which encompasses the provision of collective and individual security to the citizenry and to the assistors, is the foundation on which progress in the other issue areas rest.

The role of the external security provider naturally depends on specific circumstances. Indigenous institutions may be able to handle some tasks, so that the international assisting agencies need only support that capacity. In other cases, like Afghanistan, a country's domestic security apparatus may be unable to perform effectively, forcing outside entities to assume more responsibilities. The goal of the assisting agencies is therefore to execute immediate security tasks that the host nation cannot while reconstructing or strengthening the self-sufficiency of indigenous institutions.

This is the situation in Afghanistan and Iraqi. Therefore is crucial to analyze the possibilities that Portugal have to lead a PRT, when we know Portuguese Armed Forces had a significant role in this area during the Africa's war.

At the same time, is very important that Portugal, in a world with new development climate and unexpectedly challenges, pursue the process of NATO's and EPSC's Transformation.



Palavras Chave

COMUNIDADE INTERNACIONAL
CONTRA-SUBVERSÃO
COOPERAÇÃO CIVIL-MILITAR
CRISIS RESPONSE OPERATIONS
DOCTRINA
ESTABILIZAÇÃO
GOVERNANÇA
GUERRA SUBVERSIVA
LEAD NATION
OPERAÇÕES BASEADAS EM EFEITOS
OPERAÇÕES PSICOLÓGICAS
PEACE SUPPORT OPERATIONS
PÓS-CONFLITO
PROVINCIAL RECONSTRUCTION TEAM
RECONSTRUÇÃO
SEGURANÇA
SUBVERSÃO
TRANSFORMAÇÃO

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS



ANDS	Afghan National Development Strategy
AI	Agência Internacional
AOO	Area of Operations (Área de Operações)
ARTF	Afghanistan Reconstruction Trust Fund
ACSP	Afghan Country Stability Picture
ASP	Afghan Stabilisation Programme
ANP	Polícia Afegã
ANA	Exército Afegão
ACT	Allied Command Transformation
ADM	Armas de Destruição Maciça
CA	Army Civil Affairs
CIMIC	Cooperação Civil-Militar
CHLC	Coalition Humanitarian Liaison Cells
CFC-A	Combined Force Command Afghanistan
CI	Comunidade Internacional
CNTF	Counter Narcotics Trust Fund
CDCs	Community Development Councils
CSI	Comunicações e Sistemas de Informação
CERP	Commander’s Emergency Response Program
CJOC	Combined Joint Operations Centre
CI	Counter Intelligence
CSI	Comunicações e Sistemas de Informação
CRO	Crisis Response Operations
DEVADS	Development Advisors
DCI	Defense Capability Initiative
DANIDA	Ministério dos Negócios Estrangeiros Dinamarquês
ESC	PRT Executive Steering Committee
EBO	Operações com Base nos Efeitos
FND	Forças Nacionais Destacadas
FAC	Forward Air Controller
GoA	Governo do Afeganistão



HUMINT	Human Intelligence
ISAF	International Security Assistance Force
IP	Informação Pública
INFO OPS	Operações de Informação
LN	Lead Nation (Nação Líder)
LOFTA	Law and Order Trust Fund for Afghanistan
MFA	Ministry of Foreign Affairs
NSS	National Security Strategy
NPP	National Priority Programs
NSP	National Solidarity Programme
NEEP	National Emergency Employment Programme
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização de Segurança e Cooperação na Europa
OI's	Organizações Internacionais
ONG's	Organizações Não-Governamentais
OEF	Operação Enduring Freedom
OHDACA	Overseas Humanitarian, Disaster, and Civic Aid
PSO	Peace Support Operations
PRT	Provincial Reconstruction Teams
PRT WG	PRT Working Group
PCC	Prague Capabilities Commitments
Polad	Political Advisor
PIO	Public Informations Operations
PSYOPS	Operações Psicológicas
QIP	Quick Impact Projects
QD	Questão Derivada
RC	Regional Command(er)
RAND	Research and Development
TO	Teatro de Operações
TACP	Tactical Air Controller Party
UE	União Europeia



UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNDP	United Nations Development Programme
USAID	United States Agency for International Development
US DoD	United States Department of Defense
UEC	Unidade Escalão Companhia
UEB	Unidade de Escalão Batalhão
SSR	Security Sector Reform
SKES	Technical Reschback
WATSAN	Water and Sanitation Programme



“Military planners might choose to consider the initial conventional combat phase as the shaping phase, rather than the decisive phase...If our political objectives can only be accomplished after a successful stability phase, then the stability phase is, de facto, the decisive phase”
US Marine Corp’s draft Small Wars manual

1. INTRODUÇÃO

As recentes intervenções militares no Afeganistão e no Iraque enquadram-se, para a administração norte-americana, na chamada “guerra contra o terrorismo”. Outros países, particularmente os europeus, preferem designá-la como “luta contra o terrorismo”. Independentemente da abordagem e designação do fenómeno, estamos perante um desafio para a Comunidade Internacional (CI). É neste contexto que o “*National Security Strategy*” (NSS) de Setembro de 2002, dos Estados Unidos da América (EUA), confirmado pelo mesmo documento na sua versão de Maio de 2004, estabelece o seguinte:

“Os eventos de 11 de Setembro de 2001, nos Estados Unidos, fazem pensar que países fracos ou falhados, como o Afeganistão, põem um real e grande perigo aos interesses do nosso país. A pobreza não poderá transformar os pobres em terroristas e assassinos, apesar de a pobreza e as instituições incipientes e corruptas poderem tornar os países fracos ou falhados vulneráveis às redes terroristas e aos cartéis da droga.”

Efectivamente, nos anos 90 do século passado foi observado o recrudescimento das “*Crisis Response Operations*” (CRO), nomeadamente as “*Peace Support Operations*” (PSO). A crescente instabilidade e a ausência de segurança em certos países e partes do Globo constituem assim um assunto de elevada prioridade e importância para a Comunidade Internacional. As situações de pós-conflito determinam muitas vezes um vácuo na segurança do país, dado que as instituições governamentais são incapazes de garantir o bem-estar e a segurança das populações, originando, muitas vezes, o aparecimento de novos focos de tensão e crise, que podem vir a degenerar, novamente, numa nova confrontação, por vezes mais violenta.

Os actuais conflitos, como no passado, têm duas vertentes principais que são, por um lado vencer a Guerra e, por outro lado, garantir a Paz (conquistar as mentes e os corações). A CI, nomeadamente os países ocidentais, têm vindo a ter sucesso na primeira das etapas, mas sem um empenhamento de igual magnitude na estabilização e



reconstrução, as vitórias derivadas dos combates de índole estritamente militar poderão vir a perder-se.

De igual modo, como a guerra requer um aprofundado planeamento e um substancial emprego de meios financeiros, o mesmo se passa com o processo de estabilização e reconstrução de um país, depois de fustigado pela guerra e pela violência.

Apesar de o processo de estabilização e reconstrução de um país poder ser desenvolvido em diferentes fases, nomeadamente durante e após o conflito, o seu grande desenvolvimento decorre entre o *términus* de um conflito violento e o retorno à normalização. Esta é atingida quando: já não é necessária uma intervenção militar extraordinária; as relações internas e externas do país são conduzidas de acordo com práticas e comportamentos geralmente aceites; e se encontram em funcionamento os processos de “*governance*” (posteriormente designados neste texto por “governança”), e a actividade económica. Deste modo, os quatro pilares da reconstrução e estabilização poderão ser resumidos como se segue: segurança; justiça e reconciliação; bem-estar social e económico; e, governação e participação da população nativa nos destinos do país.

No entanto, as recentes experiências vividas nos Teatros de Operações (TO) do Afeganistão e do Iraque demonstram que não é líquido que após intervenções armadas em países em crise, estes venham a caminhar, com a ajuda da CI, para um processo mais ou menos pacífico rumo à normalização, como aconteceu e acontece na Bósnia-Herzegovina e no Kosovo, para salientar somente aqueles casos que mais impacto mediático internacional apresentam.

As situações no Afeganistão e no Iraque são de facto casos particulares com que a CI terá de lidar de forma diversa e inovativa, pois constata-se que, após as intervenções armadas, não foram suficientemente ponderadas e planeadas as fases subsequentes ao fim generalizado das confrontações militares na acepção convencional do termo, tendo estas degenerado, nalgumas regiões desses países, em situações de instabilidade política, social e militar que se podem incluir num quadro de **guerra subversiva**.

Portugal, nos últimos anos, fruto dos seus compromissos internacionais, tem vindo a participar, com reconhecido sucesso, em operações de Manutenção de Paz, sob a égide da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), da União Europeia (UE), da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização de Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). Estas participações têm recaído em unidades constituídas e quadros para os Quartéis-Generais das Forças no TO.



O nosso país, que desenvolveu uma riquíssima e frutuosa experiência na guerra contra-subversiva, derivada dos seus empenhamentos nos TO das ex- Províncias Ultramarinas, facto reconhecido por entidades militares e civis de inúmeros países, nomeadamente os EUA, Reino Unido e França, entre outros, poderia, com certeza com vantagem, assumir-se como “Lead Nation” (LN) para um “Provincial Reconstruction Team” (PRT). Daqui decorreria uma enorme visibilidade e afirmação por via da importância destas operações, num contexto internacional em franca mutação. Neste âmbito, verifica-se um notório incremento do consenso acerca da implementação de novos métodos no processo de estabilização e reconstrução pós-conflito, o qual se constitui como uma via para a redução dos conflitos violentos, promovendo a estabilidade política e apoiando a segurança e o desenvolvimento a longo prazo nos países em crise.

De relevar que, durante a última década do século passado, somente tiveram sucesso cerca de metade das tentativas para estabilizar as situações de pós-conflito e para prevenir o retorno da violência em larga escala. O potencial retorno da violência é muitas vezes demasiado elevado para que a CI não enverede por outros caminhos alternativos, minorando deste modo os efeitos da insegurança que se assiste a nível internacional.

A temática em análise “*Emprego de forças militares e civis em operações de estabilização e reconstrução. Possibilidades, enquadramento e doutrina para a constituição de PRT nacionais*” afigura-se de particular importância no actual contexto internacional, não podendo ser dissociado, face à sua abrangência em termos multidisciplinares, do estudo dos modelos de cooperação Civil-Militar. De igual modo, as fórmulas de “coabitação” possível com as Organizações Internacionais (OI) e as Organizações Não Governamentais (NGO`s), deveriam também ser aprofundadas, dado que estas Organizações desenvolvem e desempenham um papel crucial no tipo de operações em causa. No entanto, por se considerar que eles extravasam o âmbito do presente trabalho de investigação, não serão analisados.

Ao mesmo tempo, a execução das citadas operações requer a assumpção da implementação de novos métodos de treino, pois, como se disse anteriormente, por se constituir uma matéria multidisciplinar, exige conhecimentos nas mais diversas vertentes, como sejam: Operações de Informação, englobando as Operações Psicológicas, a Cooperação Civil-militar, Operações com base nos Efeitos, Informação Pública, entre outras.



O objecto do tema proposto materializar-se-á na procura de soluções para a possível implementação de PRT nacionais, focalizando a atenção nas relações entre estruturas militares e civis, nomeadamente no que respeita às dificuldades em conjugar os diversos interesses dos protagonistas, liderança e sustentação das operações, princípios doutrinários existentes face às diversas formas de actuação dos países e, por fim, a capacidade material e financeira nacional para a sua concretização. Esta análise basear-se-á no estudo das experiências vividas pelos diferentes países e nas lições aprendidas pelos mesmos.

Em termos de delimitação do nosso estudo, entendeu-se abordar o TO do Afeganistão e a análise dos factores propiciadores à conduta deste tipo de operações, não parecendo apropriado num trabalho desta natureza, com limitação de tempo e espaço, o aprofundamento de aspectos relativos à adequação da legislação nacional vigente, no que respeita à criação de estruturas civil-militar para a materialização de operações deste cariz.

Assim, para esta investigação definimos como questão central a seguinte: **“Em que medida Portugal reúne ou pode reunir condições para criar e desenvolver as capacidades necessárias que possibilitem constituir-se como Lead Nation de um PRT?”**. Decorrente da questão central, formulam-se as questões derivadas (QD) que se seguem: QD1 - Qual a importância para um país em empenhar forças militares e civis para um PRT?; QD2 - Quais as possibilidades e vantagens decorrentes da integração de forças militares e civis de um mesmo país num PRT?; QD3 - Que metodologias de treino e cooperação se deverão implementar para aquela integração?; QD4 - Em termos de implementação de um PRT nacional, haverá necessidade de elaborar uma doutrina de suporte específica?; QD5 - Quais as capacidades necessárias para a materialização de um PRT?; QD6 - Com vista a constituir-se como LN de um PRT, que tipo de capacidades deverão ser desenvolvidas pelo nosso país?.

Como forma de contribuir para a resposta à questão central, levantaram-se as seguintes hipóteses (H): H 1 - No actual contexto internacional, a liderança de um PRT por um qualquer país confere-lhe uma importância acrescida em termos de política externa, visibilidade e afirmação no concerto das Nações; H 2 - Em termos de constituição de um PRT nacional, existe vantagem em integrar forças militares e civis; H 3 - Uma eficaz integração das componentes militar e civil de um PRT nacional exige um processo conjunto de treino e de cooperação; H 4 - Para lá da doutrina de referência sobre PRT, a experiência nacional confere um conjunto consolidado de princípios, procedimentos e



formas de actuação; H 5 - De forma a constituir-se como LN de um PRT, Portugal deve desenvolver e criar um conjunto de capacidades específicas.

Para este trabalho seguiremos o método dedutivo, através da consulta de documentos e bibliografia. Esta consulta foi complementada com entrevistas não estruturadas a individualidades com experiência em missões internacionais, nomeadamente comandantes de Forças Nacionais Destacadas e outras que, em razão das suas funções, detêm naturalmente conhecimentos significativos sobre a problemática em causa.

2. OS PROVINCIAL RECONSTRUCTION TEAM

a. Breve Abordagem Histórica

Os PRT têm a sua origem nas “*Coalition Humanitarian Liaison Cells*” as quais foram estabelecidas, em 2002, pelas forças militares norte-americanas durante a Operação “*Enduring Freedom*” (OEF). Cerca de dezena e meia de militares do “*Army Civil Affairs*” (CA) integraram estes pequenos núcleos, designados por “*Chiclets*”, com a missão de colmatarem as necessidades humanitárias, implementarem projectos de reconstrução em pequena escala, e estabelecerem relações com a *UN Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) e as NGO’s que já se encontravam no terreno.

Para incrementar os esforços do CA, no final de 2002, os EUA expandiram este programa com a criação do primeiro PRT¹, que integrava uma robusta componente militar e representantes civis de vários departamentos do governo norte-americano.

O primeiro PRT foi estabelecido em Gardez, em Novembro de 2002, e os PRT de Bamian, Konduz, Mazar-e-Sharif, Kandahar, e Herat seguiram-se nos primórdios de 2003. Estas localizações iniciais foram escolhidas para mostrar a presença militar dos EUA e do Governo Central do Afeganistão (GoA) em locais-chave, incluindo os quatro bastiões dos principais grupos étnicos do Afeganistão, na província onde foi estabelecido o antigo Quartel General dos Taliban, e na base do mais importante “senhor da guerra” do país, Ishmael Khan. O primeiro propósito da criação destas células foi de índole política, mas os PRT eram também vistos como instrumentos para lidar com as causas da instabilidade, nomeadamente o terrorismo, os “senhores da guerra”, e o crescente desemprego.

Em Fevereiro de 2003, a Embaixada dos EUA em Kabul, elaborou um documento orientador que definia os parâmetros de actuação dos PRT, que se intitulava de “*Principles Guiding PRT Working Relations With UNAMA, NGO’s, and Local Government*”. Estes

¹ Designação da autoria do Presidente Karzai.



princípios estabeleciam três objectivos principais para o programa dos PRT: estender a autoridade do Governo Central Afegão; incrementar a segurança; e, promover a reconstrução.

Posteriormente, aquando da implementação dos primeiros PRT sob a responsabilidade da “*International Security Assistance Force*” (ISAF), foi criado o “*PRT Executive Steering Committee*” (SEC), liderado pelo Ministro do Interior Afegão, que tinha a responsabilidade política de atingir aqueles objectivos. O “*Steering Committee*” providenciava um *fórum* de consulta, a nível político, entre os ministros do Governo afegão, a UNAMA, a ISAF, os Comandos Militares da *Combined Force Command Afghanistan* (CFC-A), e os representantes dos países doadores. No entanto, o “*Steering Committee*” não dispunha de autoridade para orientar o trabalho ou mesmo coordenar as acções dos PRT, cujas operações eram conduzidas segundo as prioridades definidas pelos países doadores. Um Estado-Maior subordinado, o “*PRT Working Group*” providenciava as trocas de informações entre os PRT, o SEC e a ISAF, mas também este grupo de trabalho não dispunha de autoridade para orientar as acções daquelas estruturas. Devido à inexistência de uma autoridade central de coordenação para os PRT, de um conceito governamental para as suas operações e de um Plano Estratégico, cada país doador encontrava-se livre de interpretar à sua maneira as linhas orientadoras e a condução das operações dos respectivos PRT, tendo sempre presente as prioridades nacionais e as condições locais. Esta abordagem trouxe alguma flexibilidade à conduta das operações dos PRT, mas também resultou numa acção *ad hoc* e descoordenada, tendo em vista atingir o desiderato de satisfazer as necessidades de segurança e desenvolvimento do Afeganistão.

Em resumo, releva-se que o carácter nacional e os interesses dos governos doadores² foram determinantes para a condução das acções dos PRT, não sendo possível apontar conclusões gerais devido aos seguintes factores:

- inexistência de uma visão estratégica global;
- défice na especificação de medidas de eficiência;
- ausência de orientações para as relações civil-militar; proliferação de doadores nacionais;
- modelos de PRT inconsistentes e diferentes ambientes operacionais.

Desde o início, quando o primeiro PRT foi implementado na cidade de Gardez, Província de Paktia, os PRT eram considerados uma ferramenta-chave para a CI em prol da

² Anexo 2 – Capítulo respeitante à economia do Afeganistão.



assistência ao Afeganistão, de modo a tornar este país mais seguro e auto-sustentável. Os PRT representam, ao nível local, a conjugação da vontade daquela Comunidade e do Governo do Afeganistão, para que esta República se torne mais segura e um parceiro estável no século XXI. O existente programa dos PRT foi, também, visto como uma repartição de custos entre os países que participavam na Coligação liderada pelos EUA, e um mecanismo para a expansão ulterior da influência da ISAF para além de Kabul. Os membros britânicos e neozelandeses da Coligação tomaram, na altura, a responsabilidade dos PRT em Mazar-e-Sharif e Bamian respectivamente, os EUA daqueles localizados em Kandahar, Gardez e Herat, enquanto a Alemanha assumiu a liderança de Konduz sob o mandato da ISAF. Os PRT iniciais desenvolveram distintas estratégias de acção e personalidades próprias, criando o que veio a chamar-se o modelo norte-americano, o modelo inglês e o modelo alemão. Os PRT norte-americanos eram constituídos por menos de 100 elementos e integravam unidades de “*force protection*” e unidades de combate (estes últimos quando disponibilizados pelos respectivos Comandos superiores para operações específicas), e desenvolviam projectos de assistência de rápido impacto (QIP). O modelo inglês era de dimensão superior, enfatizando a reforma do sector de segurança afegão e, ao mesmo tempo, ajudava a evitar ou a diminuir os confrontos entre os “senhores da guerra” rivais. O PRT alemão tinha mais de 300 membros e era composto por uma componente militar e uma robusta componente civil. Liderado por um funcionário superior do Ministério dos Negócios Estrangeiros, o PRT alemão tinha delegações no exterior do acampamento militar, reflectindo o ambiente de segurança relativamente calmo de Konduz.

A proliferação de abordagens nacionais em relação ao desenvolvimento de PRT foi acelerada no momento em que os EUA foram transferindo PRT já implantados para a crescente lista de países integrantes da coligação e participantes da ISAF. Em Julho de 2005, existiam 22 PRT: 13 da Coligação e 9 da ISAF. À medida que a lista de participantes ia aumentando, ficou menos claro como é que os PRT iriam priorizar os seus objectivos, como iriam implementar os seus programas ou assumir as suas responsabilidades, ou mesmo, desenvolver as iniciativas dos comandantes militares e das componentes civis.

A ênfase colocada na “*force protection*” e a elevada média de rotação do pessoal militar (normalmente entre 4 a 6 meses), restringiam a interacção com os afegãos e dificultavam a avaliação e correcção das práticas nos PRT. Mais problemática era a situação dos PRT sob o mandato da ISAF, que estavam sujeitos a *caveats* nacionais, o que



os impediam de desenvolver uma variedade de funções na área da segurança, sem o consentimento explícito das autoridades nacionais sedeadas no país. Nos casos mais extremos, as forças militares não tinham permissão de operar à noite, nem assumir missões muito distantes dos seus acampamentos. As particularidades regionais em ambientes operacionais diversos contribuíam, ainda mais, para as diferenças organizacionais e práticas dos PRT. Como regra, os PRT da ISAF estavam localizados em áreas relativamente estáveis no Norte e Oeste do Afeganistão. Os PRT da Coligação estavam sedeados no Sul e Este, junto à fronteira com o Paquistão. Operando em áreas relativamente pacíficas, a ISAF possibilitava aos seus militares um contacto mais directo com os afegãos, ao contrário dos militares e civis dos EUA, que enfatizavam os projectos de reconstrução e desenvolvimento nas várias localidades com a intenção de “conquistar o coração e as mentes” dos afegãos no território espiritual dos Taliban, ao mesmo tempo que a componente militar executava operações de combate contra estes últimos.

Os PRT, face ao objectivo das suas actividades ao nível provincial e regional, mantêm uma grande liberdade de acção no que se refere à sua missão de promover a segurança, boa “governança”, justiça, desenvolvimento económico e reconstrução. Esta ampla margem de manobra para cumprirem a sua missão tornou-os numa ferramenta poderosa, dado que providenciam aos seus Comandantes flexibilidade para apoiarem as estruturas do Governo Provincial e incrementam a segurança nos respectivos espaços.

De facto, o GoA encontra-se numa fase inicial de implantação e desenvolvimento e tem uma limitada influência nas Províncias. Embora os PRT não sejam uma alternativa ao GoA, nem uma agência internacional de desenvolvimento, apoiam as autoridades afegãs no sentido de ampliarem a sua influência ao nível provincial e distrital que, em muitos casos, se encontram sob a dependência de “senhores da guerra” corruptos, autoritários e traficantes de droga. Assim, pode-se dizer que os PRT foram implementados para terem um papel crucial no desenvolvimento das capacidades do GoA para governarem o país, desenvolvendo um trabalho vital no sentido de ocuparem o vácuo criado pela fraca presença governamental e assim conterem os agentes da instabilidade. Os PRT perseguem o objectivo de estabelecerem um ambiente suficientemente estável para que as Agências Internacionais (AI) e as ONG`s possam efectuar o respectivo trabalho, por forma a que as autoridades locais e a sociedade civil unam esforços em torno do processo de reconstrução, transição política e desenvolvimento social e económico. Em todo o caso, as acções desenvolvidas pelos PRT deverão fomentar o alinhamento dos objectivos traçados no



“*Afghan National Development Strategy*” (ANDS), com as intenções internacionais para o desenvolvimento.

Os princípios orientadores dos PRT poderão ser elencados como se segue:

- operar como uma organização civil-militar conjunta;
- trabalhar para um propósito comum com unidade de esforços;
- interagir diariamente com a população local e as autoridades locais do GoA e apoiar o estabelecimento de ligações com o Governo Central;
- assegurar que as intervenções ao nível provincial se efectuem no sentido de apoiarem o GoA a atingir os objectivos definidos no ANDS;
- criar as fundações para a sustentação de longo-prazo das alterações implementadas;
- providenciar uma plataforma, num ambiente seguro, para que outros possam operar;
- estar preparado para trabalhar com parceiros internacionais, como a “*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*” (UNAMA), OI e ONG`s;
- e preparar-se para ter uma actividade finita no tempo, até que a província atinja índices de estabilidade adequados;

Nos últimos anos, principalmente desde 2005, os PRT da Coligação e da ISAF, têm sido envolvidos cada vez mais em actividades de gestão de catástrofes, em geral, e assistência humanitária, em particular. Os PRT têm financiado as respostas de emergência em desastres de pequena e média amplitude, sendo que neste momento (MAR07) o número de PRT se eleva a 25³. Destes, 12 são liderados pelos EUA, mantendo-se a situação anterior quanto à sua localização, e 13 pela ISAF (neste momento a ISAF encontra-se a substituir o CFC-A no Leste do país, implementando a fase 4 da sua expansão).

Pelo exposto anteriormente, facilmente se reconhece a importância que a CI e o GoA depositam no desempenho dos PRT, pois estes desenvolvem, inquestionavelmente, uma função de inegável interesse para a reconstrução e estabilização do Afeganistão, estendendo a influência do GoA num território de grande extensão e desprovido de vias de comunicação e apoiando a população no processo de reconstrução do país. Como se sabe, o Afeganistão apresenta as maiores taxas de pobreza e os menores índices de desenvolvimento do Mundo⁴.

³ Anexo 1

⁴ Anexo 2



Para que se entenda a dimensão do processo de estabilização e reconstrução do Afeganistão, é necessário tomar em consideração que os cinco doadores iniciais para este projecto, a Dinamarca, a Holanda, a Suécia, a Irlanda e o Reino Unido, disponibilizaram, no período de 2001 a 2004, 791 Milhões de Euros⁵. Este montante é cerca de 25% do total dos meios financeiros colocados à disposição do Governo Afegão e das ONG `s, (sem contar com o financiamento proporcionado pelo “United States Agency for International Development” (USAID) para a preparação e concretização das eleições presidenciais e legislativas ocorridas durante este período). Só em 2005, o Governo dos EUA empregou mais de 10 Mil Milhões de US\$ em gastos com operações militares e 1,5 Mil Milhões de US\$ despendidos nas acções de estabilização e reconstrução.

De notar ainda que, um estudo da RAND Corporation⁶ concluiu que, inicialmente, foram empenhados na Bósnia-Herzegovina e no Kosovo cerca de 18 a 20 *peacekeepers* por mil habitantes, sendo que, extrapolando este rácio para o Afeganistão, seria necessário projectar para o território centenas de milhar de militares para um país que historicamente se viu confrontado com uma pesada e persistente presença estrangeira. Este foi o motivo que levou, em primeiro lugar, o CFC-A a apostar na implementação de PRT, com o intuito de alcançar como objectivo a constituição de uma malha territorial, com a finalidade de combinar a intervenção militar com o apoio ao desenvolvimento e à ajuda humanitária.

Na sequência dos bons resultados alcançados pelos EUA, fruto da implementação dos PRT no Afeganistão, que, de facto, são considerados muito satisfatórios e um instrumento de grande valia para o sucesso dos programas de estabilização e reconstrução de países que transitam de situações pós-conflito, a Administração norte-americana já enveredou por criar estas estruturas no Iraque, tendo ultimamente aumentado o seu número para mais 8 PRT naquele país.

b. O Conceito de Estabilização e Reconstrução

O conceito de estabilização e reconstrução (stabilization and reconstruction (S&R)) é um conceito envolvente, mas talvez tenha que ser visto como uma operação que se encontra na intersecção das operações militares de estabilização e as actividades civis de reconstrução. A doutrina norte-americana aponta para que as operações de estabilização

⁵ Ministério dos Negócios Estrangeiros Dinamarquês (DANIDA) – Humanitarian and Reconstruction Assistance to Afghanistan, Joint Evaluation.

⁶ Instituição Privada Independente sem fins lucrativos, sediada nos EUA.



incluam as operações de contra-subversão, operações de paz e o combate ao terrorismo. As actividades de reconstrução incluem todos os aspectos relacionados com o incremento da governança:

- treino de administradores públicos civis;
- melhoramento dos serviços essenciais e da saúde pública;
- apoio à sociedade civil para que possa ter influência nos destinos do país;
- implementação da Lei e Ordem e desenvolvimento económico;

S&R é essencialmente um conceito utilizado onde as operações de estabilização e as actividades de reconstrução são aplicadas de maneira coordenada em estados falhados ou frágeis que saíram de conflitos internos ou de intervenções militares internacionais.

É difícil conceber, actualmente, que uma grande operação militar não requeira um significativo esforço de S&R. Embora o conceito de S&R não se possa aplicar somente a casos como o Afeganistão e o Iraque, uma vez que, após o 11 de Setembro de 2001, o ambiente estratégico determinou que se desse um grande enfoque às operações de estabilização e reconstrução desde as Filipinas ao Iémen, da Geórgia ao Corno de África.

Conflitos e falta de boa governança deram um impulso ao crime organizado e ao extremismo, que são, sem dúvida, aspectos multiplicadores do terrorismo. É deste modo que a Comunidade Internacional está a ajudar alguns Estados a resolver os seus problemas internos, a derrotar a subversão e a eliminar os espaços ingovernáveis, utilizando conselheiros militares, incrementando a reforma do Sector de Segurança e estabelecendo programas de treino para as Forças Armadas desses países, implementando a cooperação na área das informações e garantindo assistência ao desenvolvimento.

Claramente, as operações de S&R ganharam uma grande proeminência nos debates estratégicos. Os EUA, por exemplo, estão a dar passos importantes para prepararem melhor as futuras missões de S&R. Os norte-americanos já actualizaram a sua doutrina e encontram-se a destacar mais militares para as áreas de Assuntos Cívicos e Polícia Militar. O Departamento de Estado já criou um Órgão Coordenador para a Reconstrução e a Estabilização e planeia criar um quadro próprio para civis com conhecimentos na área da reconstrução (educação, justiça, engenharia, etc). Em complemento, para forçar mudanças nas várias organizações, está programado um substancial incremento nos recursos a alocar às operações de S&R, como sejam a educação e treino, planeamento interagências e mecanismos para coordenação multinacional.



Nos debates relativos a esta questão, todos concordam com a preocupação de dotar os EUA com as capacidades necessárias para o desenvolvimento de S&R. No entanto, nestas abordagens não se toca em assuntos que se relacionam com o modo de implementar o S&R. Será por este motivo que os EUA têm vindo a ter um sucesso muito limitado em operações deste cariz⁷.

c. Organização do PRT

(1) Normalmente, os PRT têm uma LN, podendo a mesma, o que é frequente, ser acompanhada por outros países. As abordagens e estruturas dos PRT dependem do ambiente sócio-económico, político e militar da província onde se encontram radicados os PRT e das necessidades para garantir a estabilidade na área.

O ESC providencia a orientação política de alto nível nos assuntos relacionados com os PRT. As reuniões bimensais juntam à mesma mesa o Ministro do Interior do GoA (presidente), o representante especial da UNAMA, os Comandantes da ISAF e do CFC-A, e os Embaixadores dos Países com forças empenhadas no TO.

O PRT *Working Group* está subordinado ao ESC e tem como finalidade resolver as questões de âmbito operacional e providenciar informações atempadas aos PRT. Nas suas reuniões participam representantes do GoA, UNAMA, ISAF, CFC-A, e da Embaixada do país que se constitui como LN do PRT. O presidente deste grupo de trabalho é o representante do Ministério do Interior do GoA, normalmente um Brigadeiro-General.

O PRT *Helpdesk* encontra-se sedado no QG da ISAF, mais propriamente no “*Combined Joint Operations Centre*”(CJOC). Mantém o contacto com o PRT através de Oficiais de ligação, de conselheiros para o desenvolvimento e de outros meios postos à disposição do PRT pela ISAF.

O “*Afghan National Stability Picture*” (ACSP) é um sistema geográfico civil-militar que fornece a avaliação da situação numa variedade de assuntos. Esta ferramenta encontra-se disponível para apoiar o processo de decisão dos PRT.

(2) A estrutura detalhada de um PRT deverá ter em consideração um balanceamento entre elementos civis e militares. A decisão da dimensão e da natureza do PRT é um assunto da responsabilidade primária do país que ofereceu o PRT em coordenação com os países doadores e outras organizações. Os factores directamente relacionados com a província onde o PRT irá actuar, como sejam, a situação de segurança, o estado da

⁷ McNERNEY, M.J. (2006). “Stabilization and Reconstruction in Afghanistan: Are PRT a Model or a Muddle?” Parameters. Washington



reconstrução, o nível de desenvolvimento, a “governança”, a presença de outras OI e agências internacionais, deverão ser consideradas para a definição específica do efectivo e dos técnicos funcionais necessários para cada um dos PRT. Uma metodologia a seguir para determinar a estrutura do PRT é descrita no *PRT Handbook* da ISAF⁸.

A organização do PRT deverá estar baseada na unidade de esforço, espírito de equipa, uma clara coordenação, boas comunicações e ligação ao QG da ISAF.

Preferencialmente, um PRT deverá ter um grupo integrado de Comando, composto por um militar e um civil. Idealmente, o Grupo de Comando deverá estar co-localizado com a restante força e deverá existir uma abordagem consensual no processo de decisão. O Grupo é responsável por seguir as orientações gerais do ESC e da ISAF, e em combinação com as prioridades do País, determinar a estratégia do PRT, definindo objectivos, actividades planeadas e monitorizando e avaliando o sistema.

Os PRT deverão abarcar as seguintes áreas funcionais:

(a) Área da Segurança

Cada PRT é responsável por providenciar um nível de segurança apropriado à situação de segurança local. Em termos gerais são requeridos três elementos de modo a assegurar a segurança do acampamento, a segurança das equipas móveis (condutores e escolta para o Grupo de Comando, conselheiros, administrativos, etc.) e uma pequena reserva táctica. A melhor prática sugere que a segurança do acampamento deverá ser efectuada por elementos locais contratados. Esta opção possibilita que o pessoal do PRT se aproxime da população, incremente o emprego, liberte o pessoal militar para outras tarefas, beneficie a economia local e incremente a Protecção da Força, embora se deva acautelar a situação de não contratar pessoal afecto aos “senhores da guerra” ou outros líderes criminosos locais.

Deste modo, deverá garantir determinadas capacidades, no âmbito das áreas de actuação militar, destacando-se aqui aquelas de maior relevo, como sejam: ao nível da célula de Informações, o planeamento, a coordenação, a análise, a avaliação e a disseminação atempada de informações de diversas fontes, “*Human Intelligence*” (HUMINT), “*Counter Intelligence*” (CI) e Operações de Informação (INFO OPS). Ao nível da célula das Operações e Planos deverá dispor de *Tactical Air Controller Party* (TACP) e capacidade

⁸ Anexo 3



Forword Air Controller (FAC), Operações psicológicas (PSYOPS) e “*Media Operations/Public Informations Operations*” (Media Ops/PIO). Ao nível da célula de Comunicações e Sistemas de Informação (CSI), providenciar, operar, manter e fornecer segurança a toda a capacidade de CSI interna do PRT e operar, manter e fornecer segurança aos meios CSI fornecidos pelo QG da ISAF, mantendo em funcionamento uma Sala de Operações 24h/7dias. Ao nível da célula das Finanças, conduzir as negociações dos contratos para as necessidades do PRT e ter autoridade para assinar contratos no local. Ao nível da célula de CIMIC, manter capacidade para planear e coordenar a actividade CIMIC, de acordo com as orientações do Grupo de Comando.

Deverá ainda o PRT dispor de Patrulhas móveis / capacidade de observação, sendo esta capacidade considerada pelo COMISAF como o mais vital elemento militar de qualquer PRT, que se consubstancia na capacidade de efectuar patrulhas móveis, observar e comunicar informações de interesse obtidos através do contacto com os afegãos, sem o qual o PRT não terá meios para estender a autoridade do GoA na sua AOO e compreender a situação de ameaça.

De facto, os PRT são descritos como uma força de reconhecimento do COMISAF, sendo por isso os “olhos e ouvidos” daquele Comando. As equipas móveis são os meios operacionais mais eficientes e de custos reduzidos para atingir os objectivos do PRT. É crucial a sua capacidade para interagir com a população local e disseminar informação, conduzir a mediação e identificar necessidades e prioridades. Deste modo, o desiderato fundamental que o PRT deverá prosseguir, através destas patrulhas móveis / capacidade de observação, insere-se nas seguintes áreas: influenciar os líderes locais a seguirem a agenda do GoA, informar a população e, no geral, estabelecer e promover laços entre a população e as autoridades governamentais. Como características essenciais, estas equipas móveis deverão dispor de efectivo suficiente para cobrir de forma sistemática a AOO, garantir a segurança e a confiança entre a população e as Autoridades Governamentais, manter um contínuo conhecimento da situação na AOO do PRT em todas as suas vertentes, estar preparado e equipado para desenvolver patrulhas de longo raio de acção, utilizando todos os métodos disponíveis para



a execução de operações de inserção/extracção por um período até 10 dias, e conduzir operações de modo a otimizar a interacção com a população local. O PRT integra, ainda, uma reserva táctica, designada como *Quick Reaction Force*.

(b) Área Política

O Conselheiro Político (*Political Officer*) tem a seu cargo o desenvolvimento da estratégia do PRT, em coordenação com o Comandante Militar e o Oficial de Desenvolvimento. Reporta em assuntos do âmbito político, económico, de segurança, de “governança” para o QG da ISAF e para a embaixada da LN, desenvolve relações com as autoridades oficiais, religiosas e tribais de modo a aperceber-se das suas reais intenções e influencia a sua atitude, e efectua briefings a académicos, NGO’s e outros;

(c) Área do Desenvolvimento

O Oficial para o Desenvolvimento é responsável pela estratégia do PRT no que se refere às políticas de desenvolvimento, em coordenação com o Comando Militar e o Conselheiro Político. Identifica programas específicos e projectos em linha com a estratégia do PRT. Gere os fundos financeiros e estabelece as ligações com as agências e Países doadores⁹.

(d) Área da Saúde

O PRT mantém no mínimo uma instalação para tratamento médico de *Role 1*;

O “*Forward Support Base*” (FSB), normalmente estabelecido a nível provincial ou para apoiar vários PRT, tem no mínimo a capacidade de tratamento de *Role 2*;

O FSB utilizará as facilidades da ISAF em termos de meios aéreos de asa fixa e rotativa para extrair feridos do PRT e, caso necessário, transportá-los para instalações de tratamento de *Role 3*.

(e) Outras áreas

O PRT deverá também ter peritos nas áreas de “governança”, polícia, justiça e contra-narcóticos.

O GoA providenciará um perito do Exército Afegão (usualmente um Coronel) que agirá como Oficial de ligação do Ministério do Interior no PRT.

⁹ Apêndice B



Se utilizado convenientemente, este Oficial poderá ser extremamente útil para o PRT nas seguintes áreas: serve como ligação directa ao GoA, em particular ao Ministério do Interior; é um ponto de contacto privilegiado com os chefes da Polícia a nível Provincial; fornece aconselhamento ao Grupo de Comando do PRT; age como representante do PRT em ocasiões em que a presença de estrangeiros seja inapropriada.

Outras Nações, em particular os EUA, poderão providenciar peritos civis, adicionais ao PRT. Estes elementos podem trazer consideráveis benefícios ao PRT e deverão ser totalmente integrados. Os benefícios incluem: um perito adicional; acesso a informação adicional; acesso a alternativas adicionais de fontes de financiamento para a reconstrução e desenvolvimento; incrementam a ligação com a Polícia Afegã (ANP), e com o Exército Afegão (ANA), e as equipas dos Programas de erradicação da papoila; garantem a continuidade, uma vez que são destacados por períodos de 12 meses ou superiores; garantem a unidade de esforços com outras forças e agências.

d. Evolução da Acção dos PRT

Infelizmente, o que foi explanado no ponto 2.a. não sofreu significativas alterações, pois os PRT sob a responsabilidade da ISAF, embora desenvolvam tarefas de significativo valor em prol dos objectivos definidos no ANDS, encontram-se predominantemente na dependência dos países que os estabeleceram, seguindo prioritariamente as orientações dos respectivos governos, os quais mantêm uma agenda muito própria. Efectivamente, nem o ESC, nem o PRT Working Group, nem os *Regional Command* (RC), nem a ISAF conseguem normalizar a actuação dos PRT sob a responsabilidade deste último Comando operacional militar da OTAN. Não é por acaso que, apesar do sucesso da ISAF na missão de manter a segurança em Kabul e nas suas imediações, estabelecida pela resolução 1386 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em Dezembro de 2001, ao abrigo do Artº VII da Carta das Nações Unidas, e após o pedido do Presidente Karzai no sentido de expandir a influência da ISAF no restante território do Afeganistão, os Comandos militares norte-americanos nunca viram com muito agrado este incremento do papel da ISAF, receando que uma abordagem tradicional de operações de paz fosse ineficiente no contexto actual do Afeganistão. Esta percepção é ainda reforçada por se constatar que a ISAF não dispõe actualmente, sendo uma das suas principais vulnerabilidades, de meios aéreos



suficientes, quer de asa fixa quer de asa móvel, para a efectivação oportuna de inserção/extracção de forças em locais sob ameaça de qualquer tipo, nem de possibilidade de efectuar acções de Evacuação Sanitária (MEDVAC) e *Casualty Evacuation* (CASEVAC) em grande número e em tempo oportuno. Esta é, com certeza, uma das razões que tem inibido os países integrantes da ISAF em disponibilizar as suas forças, nomeadamente para os PRT, sem restrições ao seu emprego (*caveats*). Uma outra razão, prende-se com as questões relacionadas com o apoio logístico, que é responsabilidade nacional e os países não estão dispostos a suportarem custos adicionais e, por último, também, devido ao paradigma do conflito da modernidade que se traduz em 0 (zero) baixas.

3. DOCTRINA

Actualmente, a Comunidade Internacional confronta-se com uma forte emergência de conflitos assimétricos, consubstanciados num conjunto de ameaças muito diversificadas, as quais justificam uma resposta urgente ao nível da doutrina, dos meios e da organização necessários para lhes fazer face.

O fenómeno subversivo, que antecede ou acompanha a guerra subversiva, assume nos tempos que correm um protagonismo muito real e assertivo e é, cada vez mais, imprevisível.

Constata-se ainda que Portugal, materializando as orientações da sua política externa, tem assumido uma participação significativa em operações conduzidas no seio da OTAN, da ONU, da UE e da OSCE, as quais proporcionaram/proporcionam a presença em distintos TO, alguns dos quais com características, ao nível da confrontação, que se aproximam daqueles em que foi conduzido o conflito ultramarino. Como exemplo, podem-se citar os TO de Timor-Leste e do Afeganistão, nos quais a presença do Exército, em determinado momento, se opôs a forças com uma actuação muito próxima da utilizada pelos movimentos rebeldes naquelas ex-províncias, ou seja, a condução de operações de guerrilha no âmbito de uma manobra de subversão.

a. Guerra Subversiva

A guerra subversiva é a expressão violenta da subversão, podendo ser conduzida por um grupo político, religioso, entre outros, que, ao considerar ilegítimo o poder da



autoridade legal, pretende a conquista desse poder por intermédio da população, captando-a para a sua causa e levando-a a insurgir-se contra o poder instituído, por forma a retirar-lhe a autoridade e levá-lo a capitular¹⁰. A autoridade legal, por sua vez, tentará, através da contra-subversão, manter ou resgatar a população para o seu lado.

Em síntese, a guerra subversiva trata-se de uma luta¹¹:

- *conduzida por uma parte da população de um dado território*, e não pelas Forças Armadas de outro país;
- *ajudada e reforçada, ou não, do exterior*;
- *contra as autoridades de direito ou de facto* estabelecidas no referido território, isto é, contra autoridades legais ou contra autoridades de ocupação;
- *para as depor ou paralisar a sua acção*, ou seja, para conseguir uma alteração da situação existente.

de acordo com a referida definição, uma guerra subversiva pode ser levada a efeito contra as autoridades *legais* ou contra as autoridades de *ocupação*. No primeiro caso, essa guerra terá um carácter de revolta interna, normalmente com aspectos políticos ou sociais. No segundo, terá a natureza de resistência nacional contra um inimigo externo.

b. Caracterização da guerra subversiva

Uma das mais importantes características a destacar é a de que uma guerra subversiva é, essencialmente, *um problema de conquista da população*.

A população é o *meio* (no sentido de ambiente ou de campo de acção) em que a subversão se processa, é também o *objectivo* a conquistar e é ainda *um dos meios* utilizados para atingir esse objectivo.

Esse apoio da população é indispensável para:

- *justificar a finalidade da subversão*, que tem de ser sempre apresentada como qualquer desiderato que essa população pretende atingir;
- *permitir a sobrevivência dos agentes subversivos* (informadores, agitadores, terroristas, angariadores de fundos, etc.), com um mínimo de segurança e de apoio logístico, no território a subverter;

¹⁰ Considerando que o exercício do poder político depende do acordo explícito ou tácito da população ou, em última análise, da sua submissão.

¹¹ Couto, Abel Cabral, 1988. Elementos de Estratégia, Vol I, IAEM, Lisboa.



- *fazer com que a população nativa tome parte na luta* e obtenha os resultados que só dificilmente poderiam ser alcançados pela acção exclusiva dos tais agentes, sempre em reduzido número.

O apoio anteriormente referido é conseguido, em primeiro lugar, pela criação de uma *ideia-chave* que materialize a *finalidade*, verdadeira ou aparente do movimento subversivo, isto é, que se apresente perante a população do território em questão e perante a opinião pública mundial como a finalidade desse movimento.

A ideia em causa é o resultado de um minucioso estudo da situação desse território. Poderá ter uma conotação nacionalista, política, racial, social, religiosa, etc.

Um segundo aspecto fundamental caracterizador da guerra subversiva é o de que esta *não pode ser circunscrita ao território em que se desenrola*. Antes sim, uma guerra subversiva é *sempre* influenciada do exterior e é, *quase sempre*, fomentada, dirigida e alimentada do exterior.

Esta influência externa será tanto mais favorável à subversão quanto mais ajustadas parecerem aos olhos do exterior as ideias com que os movimentos justificam a sua acção e quanto menos justa, portanto, parecer a causa defendida pelas autoridades estabelecidas.

A última característica fundamental da guerra subversiva é a sua *enorme complexidade*, que resulta não só das duas outras características apresentadas *a anteriori* mas, ainda:

- da natureza *clandestina do inimigo*, que muitas vezes não se consegue identificar com precisão;
- da *diversidade de meios e processos* utilizados;
- de se tratar de uma *guerra em superfície*, no verdadeiro sentido do termo, e não de uma guerra com frentes e retaguardas.

A guerra subversiva é, indubitavelmente, tanto do ponto de vista militar como de qualquer outro, *totalmente diferente da guerra convencional*.

Quanto ao *carácter clandestino do inimigo*, torna-se evidente que, atendendo à natureza das acções que pretende levar a cabo e à hostilidade, pelo menos inicial, do meio onde tem de viver, esse inimigo é obrigado a actuar “encoberto”, por forma a não ser identificado e, conseqüentemente, destruído antes de atingir os fins a que se propõe.

No que diz respeito aos *meios e processos*, estes são muito diversificados. Serão ou não insidiosos, clandestinos e/ou violentos; podem ter um carácter moral, económico ou militar; a sua aplicação poderá concretizar-se no interior do território ou no exterior;



orientados contra os adultos ou contra as crianças, contra os adeptos ou os inimigos, em conclusão, dirigidos a alvos indiscriminados.

O que mais se destaca sobre esta problemática é:

- a *grande diversidade* dos meios e processos utilizados;
- o *carácter insidioso* de muitos deles;
- a sua *adaptação*, sempre profundamente elaborada, às circunstâncias de local e de momento.

Já quanto à característica de *guerra em superfície*, ao contrário da guerra convencional, aquela começa de uma forma clandestina, em vários pontos dispersos de um território e deles irradia depois, sistematicamente e pacientemente, impregnando tudo, até cobrir toda a superfície. Trata-se, portanto, de uma guerra em que os adversários se encontrarão intrinsecamente a utilizar o mesmo meio físico, vivendo lado a lado, repartindo e disputando um meio muito sensível que é a população.

No entanto, a guerra de guerrilha é o processo privilegiado para a condução de uma guerra subversiva, na medida em que, ao contrário da guerra convencional, que se caracteriza fundamentalmente por ter como objectivo a defesa ou a conquista de territórios, a primeira tem por fim conquistar o homem, a população de um território.

Em todo o caso, não chega à guerrilha ter uma ideologia dinâmica e o apoio popular para vencer; precisa de bases seguras de onde possa actuar, e ainda de apoio logístico e económico de uma potência estrangeira, de um actor não estatal, entre muitas outras possibilidades.

O movimento de guerrilha que conquista os corações e as mentes dos habitantes do território onde actua pode garantir a vitória a médio prazo com o mínimo de esforço. Daí o combate contra o alastramento da guerrilha por entre as populações, concedendo-lhes benefícios económicos e sociais. Efectivamente, praticamente quase todas as características enunciadas na doutrina nacional, encontram-se nos processos e procedimentos utilizados pelas milícias afegãs, actualmente, no entanto, com outro tipo de armamento e material muito mais sofisticado e com uma actuação suicida e sem contemplanções.

c. A Produção da Doutrina

Reportando-nos à experiência das Forças Armadas Portuguesas na guerra subversiva, quando deflagrou a violência subversiva em Angola, já existia, ainda que incipiente, uma doutrina de contra-subversão. Os conceitos e práticas dessa doutrina



embrionária haviam sido testados no Centro de Instrução de Operações Especiais (CIOE), em Lamego e, posteriormente, nos primeiros meses do conflito angolano.

Após um período de aperfeiçoamento é publicado formalmente, em 1963, o manual “*O Exército na Guerra Subversiva*”, revisto em 1966, o qual veio a constituir a doutrina oficial de contra-subversão do Exército para as campanhas nas ex-províncias do Ultramar (1961-74).

O início da preparação do Exército Português para o conflito materializa-se com algumas iniciativas levadas a cabo ainda durante a década de 50, as quais vieram lançar os fundamentos para a elaboração da sua doutrina de contra-subversão, destacando-se, a obtenção de manuais e documentos franceses e ingleses sobre a temática, a efectivação de visitas às escolas inglesas e francesas por parte de oficiais portugueses, de modo a colherem ensinamentos das experiências vividas por aqueles países nas suas ex-colónias, a frequência de cursos sobre guerra subversiva nesses mesmos países.

Em 1961, o esforço do Exército centrou-se na condução, no CIOE, de estágios sobre guerra subversiva para os quadros das unidades e dos comandos mobilizados para as ex-províncias ultramarinas, e em introduzir nos *curricula* das escolas e institutos militares (Academia Militar (AM) e IAEM) e mais tarde, nos centros de instrução, matérias relativas à problemática da guerra subversiva.

O Manual “*O Exército na Guerra Subversiva*” serviu para garantir aos comandos das pequenas unidades das Armas e dos Serviços, um documento orientador no cumprimento de qualquer das missões que lhes pudessem ser atribuídas no contexto de uma guerra subversiva.

Com esse intuito, o manual encontrava-se repartido em cinco volumes: I – Generalidades;

II – Operações contra Bandos Armados e Guerrilhas;

III – Acção Psicológica;

IV – Apoio às Autoridades Civas;

V – Administração e Logística.

O 1º volume (Generalidades), inicia-se com uma definição de guerra subversiva e a descrição dos seus princípios e características, e o capítulo II faz alusão à luta contra a subversão, os seus princípios, finalidades e formas de acção, elaborando ainda uma abordagem a aspectos particulares do Ultramar e às missões das forças militares na contra-subversão.



O volume I era de uma importância fundamental, na medida em que a guerra subversiva, representava, para o militar português, um tipo de conflito inteiramente novo e diferente, para o qual não se encontrava preparado. Neste tipo de guerra não se podia admitir qualquer possibilidade de compromisso com um inimigo que procurava a completa substituição da autoridade. De acordo como se encontrava definido no volume I, as missões das forças militares numa guerra subversiva eram as seguintes:

- combater os bandos armados, as guerrilhas e as forças pseudo-regulares da subversão, executando *operações militares* defensivas e ofensivas;
- exercer uma *acção psicológica* e, como complemento desta, uma acção social sobre a população, contribuindo assim, directamente e dentro das suas possibilidades, para conservar ou reconquistar o apoio dessa população;
- dar *apoio às autoridades civis*, prestando-lhes informações, reforçando a acção da Polícia ou actuando em cooperação com ela na manutenção da ordem, garantindo o controle da população e assegurando a manutenção dos serviços essenciais, quando necessário.

O aprofundamento destas missões constituía assim os volumes II, III e IV, respectivamente.

Contudo, existe um aspecto que se encontra presente ao longo dos cinco volumes e que diz respeito às relações entre os soldados e as populações que protegiam. Efectivamente, o soldado é encorajado a influenciar a população através da sua presença, acalmando-a e agindo como meio de prevenção contra o aumento da subversão. Industriam-no também na arte de prosseguir uma operação psicossocial (*acção psicossocial*), durante a qual as suas capacidades militares e civis devem ser utilizadas voluntariamente com o objectivo de auxiliar a população. A presença do militar era principalmente destinada a ganhar a confiança da população local e seguia o princípio da violência mínima durante a contra-subversão.

No patamar do conteúdo da doutrina, esta visava providenciar um guia para a conduta da infantaria ligeira, com pequenas unidades de patrulhas, as quais eram executadas rotineiramente por grupos de combate de cerca de três dezenas de homens e que tinham a duração, em média, de quatro a cinco dias.

De facto, esta conduta implicava estabelecer uma ampla quadrícula de unidades, onde a cada uma era atribuída uma Zona de Acção (ZA). No interior desta desempenhavam não apenas as suas acções militares, mas ainda uma continuada e ampla



actividade psicossocial que procurava abranger todo o âmbito das necessidades das populações que nela viviam. Nos vários níveis de Comando, existiam tropas de intervenção à disposição dos Comandos regionais/operacionais, para actuar nas áreas em que a acção inimiga se revelasse mais activa.

A importância das informações foi consciencializada, já que se mostrou como outra área determinante para o sucesso da acção contra-subversiva, e levou a que se desenvolvesse um esforço de partilha de informação que resultou na criação de sistemas de informações locais integrados, aos quais era atribuída a responsabilidade de reunir informações de todas as fontes e difundi-las de forma oportuna pelos devidos utilizadores.

O contacto com as populações constituía o elemento chave destes sistemas.

Os reconhecimentos do terreno, desenvolvidos por equipas de militares especialistas em informações, apoiadas por pelotões de reconhecimento dos batalhões constituíam os métodos mais utilizados, e compreendiam:

- os reconhecimentos aéreos, que complementavam os reconhecimentos terrestres e que tinham muita importância na localização da actividade dos guerrilheiros;
- a recolha de informações de guerrilheiros, documentos e equipamento capturados;
- a utilização de agentes e informadores infiltrados nas populações e, inclusive, nos movimentos nacionalistas, e ainda, guias e tradutores.

A recolha de informações incidia, entre outras áreas, nos líderes políticos, no seu comando militar, nas suas forças, nas fontes de apoio, quer no interior quer no exterior das colónias, e sobre os seus planos operacionais e intenções.

Resumidamente, poder-se-á dizer que foi compreendido claramente que o fluxo centralizado da informação era a chave para a contra-subversão e que esse fluxo viria principalmente da população.

Uma outra característica fundamental passava pelo objectivo de manter baixa a intensidade do conflito, de forma a evitar assustar a população e conter os custos. O contributo militar consistia em refrear a actividade violenta e em proporcionar segurança, para propiciar o processo político de reconquista da população, evitando a todo o custo o contacto dos guerrilheiros com a população.

Dado que uma guerra subversiva é mais do que um conjunto de operações militares, uma acção conjugada entre estas e a actividade político-administrativa, com vista à conquista das populações, foi, desde o início do conflito, preocupação principal. No fundo,



o estabelecimento da coordenação entre os órgãos da hierarquia militar e os órgãos político-administrativos era indispensável para o bom termo da campanha.

A dimensão social focava-se na relação do militar com as populações e com o governo civil, e no conteúdo das mensagens que deviam chegar à população.

De facto, identificou-se a dimensão social como sendo a chave para manter os territórios Ultramarinos e, conseqüentemente, orientou-se a doutrina, dividindo a dimensão social em duas partes:

- o apoio do Exército a actividades civis e;
- a divulgação destas actividades através de um programa de operações psicológicas.

Inicialmente limitado, o apoio à acção cívica centrava-se em fornecer informações, reforçar as operações da polícia ou actuar em cooperação com a mesma na manutenção da ordem, garantindo o controlo da população e assegurando os serviços essenciais, quando necessário¹². Numa fase inicial deveria ser utilizado o Exército para manter a lei e a ordem e, por consequência, na doutrina salienta-se o tema principal do apoio e coordenação entre todos os elementos dos ramos civis, que eram inicialmente identificados como forças policiais, mas que mais tarde se expandiram de forma a cobrir toda a autoridade civil.

Em face de se constatar que as subversões são em primeiro lugar, guerras pela lealdade dos povos, existiam certos aspectos, para além da supressão da violência, a exigir enfoque. O Exército deveria executar um programa psicossocial em que os soldados oferecessem não só protecção local contra a intimidação dos guerrilheiros, mas também mão-de-obra para construir escolas, ensinar nas mesmas, prestar serviços médicos básicos, de saúde e de saneamento. Este trabalho requeria uma coordenação civil-militar da qual faziam parte conceitos e práticas particularmente estranhas ao militar, que encarava os seus deveres principalmente no contexto da guerra convencional. O Exército já se tinha apercebido dos benefícios desta forte coordenação civil-militar durante as suas visitas à Argélia e considerou fundamental adaptar estes princípios franceses ao funcionamento da sua doutrina. Esta foi assim ampliada para incluir os seguintes programas principais nas operações psicossociais do Exército:

- social: educação, assistência higiénica, desenvolvimento económico da agricultura e da criação de gado, melhoramentos das infra-estruturas locais;
- comunicações;

¹² “O Exército na Guerra Subversiva, vol. IV - Apoio às Autoridades Civas”.



- autodefesa das localidades e aldeias,

Um segundo aspecto da dimensão social foram as operações psicológicas¹³, destinadas a divulgar os esforços sociopolíticos junto do alvo que era a população africana. As operações psicológicas eram encaradas como um importante instrumento de guerra, uma vez que, se a atitude de um oponente pudesse ser influenciada favoravelmente, então a sua resistência física diminuiria. Para este efeito, em combinação com outras operações militares, diplomáticas ou sociais, a APSIC actuava como um *enabler*, aumentando o resultado destas operações sobre o alvo.

Efectivamente, o Exército acreditou que medidas psicológicas adequadas podiam criar e manter a coesão ideológica entre os combatentes e os seus apoiantes civis, premissa que foi elegida como fundamental para conhecimento dos soldados, bem como para, através dela, expandir o apelo à população. O meio mais eficaz de captar o povo africano deveria ser o militar que contactava diariamente com a população. Deste modo, a doutrina Psicológica e os seus princípios foram incluídos na instrução logo nas primeiras etapas da guerra. A compreensão do processo Psicológica pelo soldado era vital para a sua aplicação bem sucedida, e a sua contínua consciencialização era enfatizada através de relatórios e artigos que circulavam regularmente em todas as zonas militares.

Parece ser ajuizado pensar que se assiste hoje àquilo que se assistiu em 1958, ou seja, à necessidade de preparar o Exército para uma actuação de contra-subversão. Apesar de a doutrina, concebida pelo Exército Português para fazer face às ameaças que despoletaram nas ex-Províncias Ultramarinas, não ser actualmente assumida na sua plenitude nos diversos *curricula* dos vários cursos militares, podendo-se dizer que foi colocada, de certa maneira, em segundo plano, existem ainda no Exército Português um número significativo de quadros que, ao longo da sua experiência académica, tiveram que estudar e aplicar os métodos e práticas inerentes a este tipo de conflito. Pelo que foi registado, aquela doutrina não se encontra esquecida, permanecendo ainda no “sangue” daqueles militares.

4. A TRANSFORMAÇÃO DA OTAN

Também a OTAN, por ter diagnosticado dificuldades na assunção de operações no âmbito das CRO, fruto do corrente ambiente estratégico que é fluido, complexo e volátil e

¹³ Designadas oficialmente APSIC, ou, mais vulgarmente, “*Psico*”.



as actuais ameaças e riscos se encontrarem menos definidas, mais difusas e potencialmente mais perigosas do que há uma década atrás, e sentindo que o uso do poder militar por si só não é mais uma garantia de dissuasão e fundamento de uma efectiva gestão de consequências, encetou já um processo de transformação com vista a preparar-se para os desafios que as forças da Aliança enfrentam nesta nova era. De facto, estas desenvolvem-se rapidamente, com surpresas e dificuldades não experimentadas durante a Guerra-Fria. Assim, a Aliança preconiza que a liderança da OTAN deverá ser apoiada e capaz de, em tempo oportuno, decidir adequadamente a nível político e militar de modo a enfrentar e mitigar estas novas ameaças.

Como é prescrito, o sucesso da transformação da OTAN está directamente ligada à capacidade da Aliança e dos seus países membros de modernizar e transformar as suas forças nacionais e as organizações militares. O *Allied Command Transformation* (ACT) está dependente de um contínuo fluxo de novas ideias e recursos com base nas Nações para inspirar a transformação da OTAN, e uma vibrante e activa parceria com cada uma delas é essencial para manter este fluxo.

Para a OTAN, as raízes do processo de transformação radicam na queda do Muro de Berlim e na rápida mudança no ambiente geopolítico que o seguiu. A operação da OTAN nos Balcãs, em 1999, embora tenha tido sucesso, também evidenciou a necessidade para que a OTAN desenvolvesse capacidades de interoperabilidade, de modo a encurtar o fosso entre a ambição e as suas capacidades. Isto resultou em duas iniciativas de alto nível: o *Defense Capability Initiative* (DCI), acordado na reunião de Washington, em 1999, e na subsequente *Prague Capabilities Commitments* (PCC). Ambas as iniciativas detalharam as falhas e faltas militares críticas que necessitavam de urgente resolução, não somente nos equipamentos mas também nos conceitos. A inovação é abordar o problema de uma perspectiva que tem em vista as capacidades, em vez da metodologia baseada nos cenários. O futuro desenvolvimento da OTAN baseado nas ameaças do tempo da Guerra Fria não é a abordagem mais apropriada, sendo esta abordagem até potencialmente perigosa. A chave do sucesso está no desenvolvimento de um número de capacidades interoperáveis que providenciarão à OTAN um vasto leque de respostas adaptáveis e flexíveis, para contrariar as correntes ameaças como também aquelas que ainda não são vislumbráveis.

Os ataques terroristas nos EUA em Setembro de 2001 evidenciaram a necessidade de conter e erradicar as fontes de instabilidade em regiões fora das tradicionais fronteiras da OTAN. A operação no Afeganistão prova o valor acrescentado de a OTAN se dotar de



forças modernas, ligeiras, tecnologicamente avançadas e expedicionárias, e também de um processo de decisão rápido e de um sistema de Comando e Controlo sofisticado. De facto, os eventos de 11 de Setembro confirmaram que o terrorismo global, o potencial para a utilização de Armas de Destruição Maciça (ADM), a instabilidade regional, os estados falhados, as ideologias radicais e os conflitos irresolúveis são agora as grandes ameaças para a paz futura e para a segurança das Nações.

Com estes eventos e ameaças como pontos de referência, a reunião da OTAN de Praga, em Novembro de 2002, concluiu pela necessidade de iniciar um processo de transformação da OTAN. Esta constatação, que se iniciou com o alargamento da OTAN, tem como finalidade a reestruturação dos seus Comandos militares e das Forças Armadas das Nações.

Devido em parte a estes históricos eventos-chave e a uma crescente preocupação relativa ao modo como lidar com a insegurança num contexto global mais complexo, a OTAN tem vindo a reconhecer a necessidade de se envolver em missões como a prevenção de conflitos, a gestão de crises, a manutenção de paz, a resposta a desastres e o apoio humanitário. Também tomou consciência que o desafio que actualmente enfrenta, com a emergência de ameaças assimétricas, terá repercussões significativas na organização e doutrina a utilizar. Para assegurar sucesso nestas novas missões, a OTAN considera que deverá adoptar novas maneiras de pensar. Por exemplo, os caminhos e os meios a seguir também envolvem a coordenação com os instrumentos políticos, civis e económicos do Poder das Nações aliadas.

De facto, a celeridade na resposta a qualquer crise é um multiplicador crítico para que se atinja o sucesso ou para a diminuição de graves consequências. Esta rapidez requer agilidade, coordenação e preparação. Assim, as forças da OTAN deverão ser conjuntas desde o início, deverão estar preparadas para actuar em conjunto, deverão ser projectáveis num período muito curto, e deverão ser auto-sustentáveis por um período extenso. Esta abordagem garantirá à OTAN flexibilidade, e permitirá que as suas forças se adaptem rapidamente a mudanças e a diferentes ambientes. Ainda para mais, permitirá à OTAN a redução de riscos aquando em operações, possibilitando a redução de baixas nas suas forças e evitando danos colaterais.

Com o objectivo de transformar as forças da OTAN, de uma maneira sistemática e coerente, o ACT está a desenvolver conceitos que “capturem” as necessidades prementes e as coloquem em programas de inovação e de desenvolvimento de capacidades. O conceito-



chave é o desenvolvimento de Operações Baseadas em efeitos (EBO – *Effects Based Operations*).

O objectivo dos EBO é seleccionar as capacidades que produzam os efeitos requeridos e evitem o desperdício de esforços e atrição desnecessária. Ao nível estratégico compreende todos os instrumentos do poder político, económico, civil e militar que poderão ser postos à disposição das Nações aliadas e, potencialmente, em parceria com Organizações e Agências Internacionais, para atingir com sucesso o desejado estado final de qualquer missão. A sinergia obtida pelas modernas tecnologias e as EBO oferecem a oportunidade à OTAN para a aplicação coerente e integrada de todos aqueles instrumentos. Na realidade, as EBO fazem uma abordagem holística das necessidades durante todas as fases de uma operação (antes, durante e após o conflito). Estas operações concentram-se nas causas e efeitos, focando esforços no leque dos instrumentos de poder de um potencial agressor com a intenção de reduzir a sua eficácia, em vez de colocar a força contra a força.

De modo a suportar este conceito, três objectivos transformacionais são críticos: Adquirir a superioridade de decisão, atingir efeitos coerentes, e dispor de projecção conjunta e sustentação. A superioridade na decisão é um estado em que o Comandante aliado não só possui uma qualidade superior de informação e portanto está em condições de decidir com maior grau de eficiência, mas também é capaz de decidir e executar essas decisões num período mais curto que o adversário. Os efeitos coerentes compreendem o estado em que as forças militares aliadas se encontram capazes de integrar as suas capacidades para produzir e disseminar informação, gerar efeitos, atingir resultados e reempenhar-se com decisiva rapidez. A projecção conjunta e a sustentação permite à Aliança projectar rapidamente forças “desenhadas” para uma missão específica em qualquer local onde forem necessárias, e conduzir operações continuadas e sustentadas até a conclusão com sucesso da campanha. Para atingir estes três objectivos, sete áreas deverão ser tomadas em consideração:

- *Information Superiority* (IS);
- *Nato Network Enabled Capability* (NNEC);
- *Effective Engagement* (EE);
- *Joint Manoeuvre* (JM);
- *Enhanced CivilMilitary Co-operation* (EC);
- *Expeditionary Operations* (EO);
- *Integrated Logistics* (IL).



Para o estudo em análise é de destacar o enfoque atribuído pela OTAN, neste processo de reestruturação, aos aspectos relacionados com as EBO e com as actividades relacionadas com a Cooperação Civil-Militar, que integra a Ligação Civil-Militar, o apoio às estruturas civis e, por último o apoio à força, através de, nomeadamente, obtenção de notícias e informações e facultando segurança.

a. Implicações no Exército Português

Como já se referiu, no momento actual assiste-se a um conjunto de alterações estratégicas tão profundas que os especialistas já consideram tratar-se de uma nova Revolução nos Assuntos Militares (RAM), liderada pela única superpotência existente, os EUA.

No centro desta revolução estão os extraordinários avanços tecnológicos e a sua globalização, só comparáveis aos séculos XV e XVI, “... quando a descoberta e posterior aperfeiçoamento das armas de fogo provocaram a primeira “globalização”, na origem da qual os portugueses estiveram profundamente envolvidos.”¹⁴

A globalização veio alterar as relações de poder e, como consequência, as estratégias de cooperação e de conflito assumiram uma nova dimensão, quer no campo da Segurança (articulação das diversas formas de coacção), quer no campo da Defesa (produção, estruturação e emprego dos novos equipamentos de combate e nova doutrina).

Como resultante, ao Exército Português é solicitado, hoje em dia, o cumprimento de um conjunto de missões que se revestem de uma importância fundamental para a política interna e externa do país, com repercussões no prestígio e na afirmação nacional e que, face aos recursos disponibilizados, exigem um elevado sentido de missão, responsabilidade, sacrifício e de imaginação.

Os cenários de possível actuação são igualmente mais diversificados, bem como as ameaças que se levantam, as quais exigem um rigoroso planeamento estratégico que garanta a salvaguarda dos interesses nacionais aquém e além fronteiras.

De facto, este pequeno enquadramento efectua uma ligação entre o que se passou na década de cinquenta e os desafios que se colocam ao Exército Português no início do século XXI.

¹⁴ Loureiro dos Santos, *Segurança e Defesa na Viragem do Milénio*, pg. 27.



A queda do muro de Berlim, e a consequente extinção da ameaça do Pacto de Varsóvia, fundamento da OTAN, levou a que se procedesse a uma reorientação estratégica, materializada no novo conceito estratégico da Aliança.

A ideia de segurança alargada veio a resultar num novo conceito de operações, as denominadas CRO¹⁵ (não artº 5º), as quais incluem as PSO¹⁶, as *Humanitarian Operations*¹⁷ (não PSO) e o *Search and Rescue* (SAR).

As CRO abrangem a conduta e participação da Aliança em todo o espectro de operações militares em apoio da Paz, desde a imposição de Paz até a Medidas Militares Preventivas, entre outras, tendo por base legal a Carta das Nações Unidas e o Direito Internacional.

O que importa salientar é que as CRO derivam daquilo que na doutrina americana é designado por *Military Operations Other Than War* (MOOTW)¹⁸, as quais incluem, entre outras, o *Combatting Terrorism*, *Support to Counterdrug Operations* e *Nation Assistance/Support to Counterinsurgency*.

Esta tipologia de operações não foi adoptada pela OTAN em virtude de não ter sido obtido um consenso, resultante fundamentalmente da moldura constitucional de alguns Estados-membros que o não permitia.

No entanto, os recentes acontecimentos de 11 de Setembro voltaram a colocar na mesa das negociações a questão do combate a estas ameaças. O assunto não é pacífico porque envolve uma definição clara e precisa das ameaças e dos limites de actuação das forças da Aliança.

Verifica-se assim que, a este quadro operacional alargado terá que corresponder o respectivo quadro doutrinário, e que este, no âmbito da OTAN, se encontra incompleto.

Se na década de 50 foi exigido ao Exército Português o esforço de desenvolver uma doutrina específica para fazer face a uma tipologia de guerra para a qual não se encontrava preparado, este princípio de século poderá igualmente representar um esforço semelhante, agora não isolado, mas sim um esforço integrado e concertado no âmbito da Aliança.

Efectivamente, nesta matéria, o IESM e o Comando de Instrução e Doutrina poderão representar um papel de relevo.

¹⁵ NATO AJP 3.4 – *Crisis Response Operations*.

¹⁶ NATO AJP 3.4.1 – *Peace Support Operations*. Incluem operações de manutenção de paz (PK), imposição de paz (PE), prevenção de conflitos (CP), restabelecimento da paz (PM), consolidação da paz (PB) e operações humanitárias (HO).

¹⁷ Incluem a assistência em desastres, operações de evacuação de não-combatentes (NEO) e o apoio às autoridades civis.

¹⁸ *Joint Pub 3-07, Joint Doctrine for Military Operations Other Than War*.



É interessante verificar que, quando foi atribuída ao Exército a missão de enviar contingentes militares para os TO de Timor-Leste, Bósnia-Herzgovina, Afeganistão e outros, enquadrados em Forças Internacionais, no momento da preparação das unidades foi sentida a necessidade de se recorrer ao Manual “*O Exército na Guerra Subversiva*”.

Importa no entanto referir que, o facto de na preparação das Forças Nacionais Destacadas (FND) se utilizar o Manual “*O Exército na Guerra Subversiva*”, isto não reflecte necessariamente uma aplicabilidade total da doutrina aí definida.

De facto, a doutrina no seu conjunto não é passível de ser ministrada como originalmente foi concebida, uma vez que é uma doutrina virada para a condução da guerra subversiva em territórios com características específicas, quer ao nível geográfico quer ao nível das populações, e num cenário político-estratégico e militar muito concreto (preservação de parcelas do próprio território submetidas a acções de subversão estimuladas do exterior).

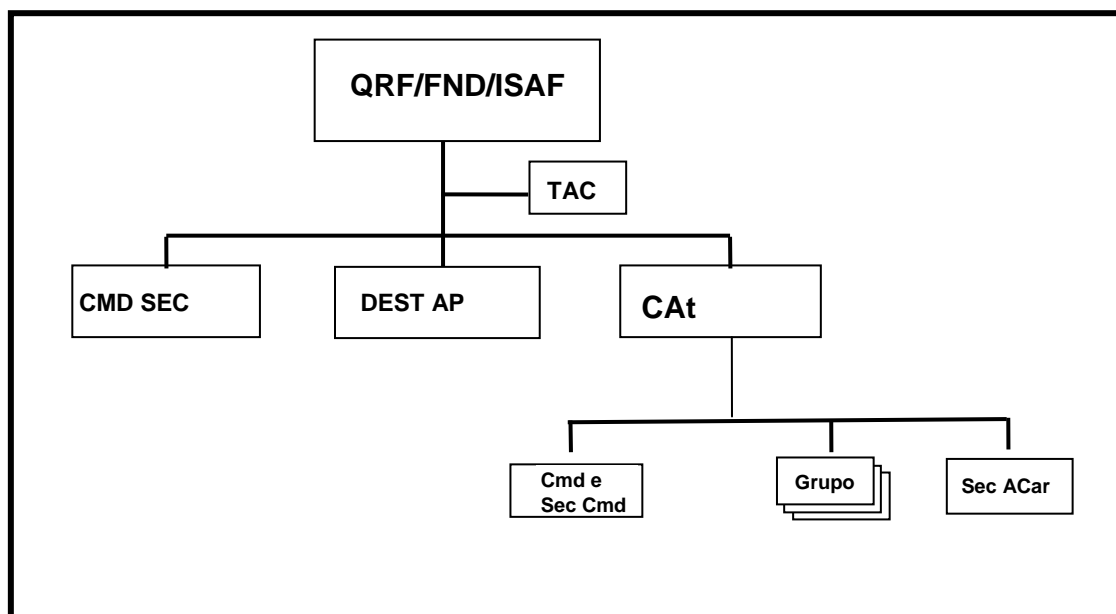
A sua utilidade, embora tenha vindo a reflectir-se ao nível da adopção de alguns dos procedimentos e técnicas operacionais, poderá vir a incrementar-se caso se desenvolva um esforço na adaptação daquela doutrina às características da tipologia das actuais operações.

Se o Exército teve a arte e o engenho para o fazer em 1963, também agora poderá contribuir para que, no seio das organizações internacionais em que Portugal participa, se estudem novas doutrinas que orientem o emprego das forças militares no combate às novas ameaças.

5. PORTUGAL COMO LEAD NATION DE UM PRT

a. Participação Militar Nacional no TO do Afeganistão

As Forças Armadas Portuguesas encontram-se actualmente empenhadas no Teatro d Operações do Afeganistão com uma Força Nacional Destacada (efectivo de 157 militares), sedeadada em Kabul (Camp Warehouse), na qual se integra uma unidade de escalão companhia (UEC), dispondo esta do necessário apoio de serviços. Sob o comando operacional do Comandante da FND, existe ainda um Tactical Air Controller Party (TACP), conforme a seguinte figura ilustra, que normalmente vem desempenhando missões, em conjunto com outros TACP de diferentes países, em proveito do Comandante da ISAF.



A missão desta força é de Quick Reaction Force do COMISAF, o que se traduz como reserva táctica daquele Comando. Geralmente, a unidade portuguesa é empregue em Controlo Táctico da *Kabul Multination Brigade* (KMNB), o que implica a efectivação de missões de patrulhamento na cidade de Kabul, bem como nas suas imediações. Sempre que necessário, o COMISAF reassume o comando da UEC portuguesa, com o intuito de a mesma ser empregue no reforço dos PRT, ou outras missões identificadas para uma reserva táctica.

A actuação da Unidade Escalão Companhia portuguesa, que já foi empenhada em várias regiões do Afeganistão para além de Kabul, nomeadamente na cidade de Herat, no PRT de Farah e no aeródromo de Kandahar, tem sido caracterizada pela eficiência, eficácia e proficiência dos seus militares, aspecto que tem sido reconhecido amiudadamente pelos vários comandantes da International Security Assistance Force e da Kabul Multination Brigade, bem como por altos responsáveis políticos e militares dos EUA e da OTAN. Apesar disso, a visibilidade da Força Nacional Destacada portuguesa, a nível externo, é ensombrada pelo grande número de unidades de várias nacionalidades, com um efectivo muito superior, que integram a ISAF. A nível interno, essa mesma visibilidade, fruto da conjuntura política e social do país, não é reconhecida de forma digna, esclarecida e verdadeira, nem pela Comunicação Social nem pela sociedade em geral. De facto, o empenhamento das Forças Armadas Portuguesas nos vários TO, que acarreta àquelas um enorme esforço a todos os níveis, e contribui de forma relevante para a projecção do bom-



nome do país além fronteiras, não tem uma correspondência proporcional em termos de visibilidade interna¹⁹.

b. Possibilidades de Portugal constituir um PRT

Pelo que anteriormente foi exposto, parece ser de repensar o nível de forças que as Forças Armadas Portuguesas deverão oferecer para o desempenho de missões em TO no exterior do país, no âmbito das OI de que Portugal é parte integrante.

Julga-se que uma eventual participação portuguesa como LN de um PRT só poderia trazer vantagens significativas para o país, em geral, e para as Forças Armadas Portuguesas em particular, pelas seguintes razões:

- Implicaria a formação de forças civil-militar, um dos desideratos a atingir pelo processo de reestruturação da OTAN. É de notar que os EUA se encontram, neste momento, a envidar sérios esforços na constituição destas estruturas como meio de se oporem com sucesso às novas ameaças e riscos²⁰. Efectivamente o Presidente Bush declarou, durante a apresentação do NSS de 2002 que “*as maiores instituições de Segurança Nacional norte-americanas foram organizadas segundo o padrão de outra Era, de modo a atingirem diferentes objectivos. Todas elas deverão ser transformadas*”. Thompson, M. J. na publicação *Parameters* de Inverno 2005-2006 refere “*Unified Actions is a fine idea with a prominent place in DoD doctrinal publications; unfortunately, no one else in government pays much attention to DoD’s doctrine. Culturally and organizationally, the geographic Combatant Commands are by far the most structured tools with which the United States can wield all the elements of its national power. But despite innovations such as the Joint Interagency Coordination Groups, evidence from OEF and Iraqi Freedom demonstrates that true unified action among the interagency construct remains a distant, elusive goal*”²¹”

¹⁹ Constatação confirmada pelas declarações proferidas pelo Presidente da República, Dr Aníbal Cavaco Silva, em 20Mar07, aquando da cerimónia de regresso do último contingente português do TO da Bósnia-Herzegovina.

²⁰ A coabitação entre militares e civis nos PRT implantados no TO do Afeganistão, por parte dos EUA, tem vindo a demonstrar a existência de conflitos sistemáticos no seio daquelas estruturas. As declarações proferidas pelo presidente dos EUA no NSS de 2002, traduziram-se em modificações de estruturas elaboradas *ad hoc* Thompson, M. J. (2005). *Parameters*, Washington

²¹ É curioso verificar que os EUA já utilizavam durante a guerra do Vietname de células com funções idênticas às dos PRT no Afeganistão. Estas designavam-se de Civil Operations and Revolutionary Development Support (CORDS), que se mostraram ineficientes naquele TO asiático.



A eventual formação destas forças, tenderia a ser o motor para a modernização das Forças Armadas Portuguesas, quer no que se refere à doutrina, quer no diz respeito aos meios, aproveitando com mestria a mais valia, experiência e conhecimentos já existentes nos quadros da Instituição Militar;

- Possibilitaria, eventualmente, a disponibilização de informação pertinente para que as empresas portuguesas pudessem vir a colher dividendos, em matéria de penetração em novos mercados, uma vez que existem todas as condições para que uma estrutura desta natureza possa recolher, fruto do seu conhecimento no terreno, a nível político, económico e social (entre outras), informações de grande valia, sobre uma determinada área geográfica;
- Em razão destas estruturas poderem incorporar elementos de vários ministérios do governo português (Negócios Estrangeiros, Administração Interna, Finanças, Agricultura, Justiça, etc), os custos com as missões dos PRT seriam suportados por todos estes organismos, libertando meios financeiros do Ministério da Defesa Nacional;
- A inclusão dos referidos elementos civis na estrutura do PRT acarretaria, sem sombra de dúvidas, uma maior visibilidade e afirmação às Forças Armadas Portuguesas.

Em termos de capacidades, os PRT são estruturados em conformidade com o explanado no ponto 2. b., pelo que não se vislumbra qualquer obstáculo na constituição da componente militar, tendo como base o empenhamento actual da Quick Reaction Force portuguesa no TO em análise, o qual detém efectivos e meios materiais superiores aos necessários para a constituição de um PRT. Salvaguarda-se, no entanto, que as seguintes capacidades, fundamentais para que o PRT atinja os seus objectivos, não se encontram levantadas no Exército Português:

- PSYOPS

A problemática das PSYOPS é uma matéria transversal a todos os domínios de qualquer QG, assumindo um papel crescente na condução das Operações OTAN e dos vários países pertencentes a esta Organização, nomeadamente os EUA que pretendem incrementar as suas capacidades nesta área em cerca de 30 a 40% até 2009. A OTAN também tem mostrado interesse em rever as CJSOR das NRF e das Forças que operam nos diversos TO, assumindo que na ISAF as QRF e os *Battle Group* passem a incluir TPT (*Tactical PSYOPS Teams*), tendo ficado demonstrada



a sua importância fundamental na luta contra Dispositivos Explosivos Improvisados (IED) e não só.

O Exército Português já identificou esta necessidade, tendo definido como Objectivo de Força (Force Goal) levantar 3 TPT (*Tactical PSYOPS Teams*) até ao final de 2005, 1 por Brigada, o que ainda não se concretizou, tendo sido o COFT, por despacho de S. EX^a o Gen CEME, incumbido de concretizar aquele desiderato.

- CIMIC

Também nesta área, Portugal comprometeu-se a criar uma Companhia Geral CIMIC para integrar o Grupo CIMIC South da OTAN. No entanto, este processo encontra-se relativamente atrasado, tendo sido reequacionada a composição, estrutura e Quadro Orgânico de material da unidade. É de referir que desde 2001 se tem vindo a investir na formação de quadros neste campo, encontrando-se o Instituto de Estudos Superiores Militares a ministrar cursos sobre esta temática a Oficiais e Sargentos.

Em conclusão, poderemos afirmar que existem quadros preparados para desempenharem funções tanto na área das PSYOPS como no campo da Cooperação Civil-Militar, faltando, isso sim, o levantamento de unidades vocacionadas para operarem nestas áreas da actividade militar. Por outro lado, não se considera que o investimento financeiro para o levantamento destas capacidades seja significativo, já que o material necessário para as unidades a levantar não é avultado face aos meios a adquirir. No entanto, a Lei de Programação Militar, revista recentemente, não contempla qualquer verba para a constituição dos três Tactical PSYOPS Team. Face à inexistência de cursos consistentes sobre PRT (por não existir uma doutrina própria), quer a nível da OTAN, quer ao nível dos países integrantes da Aliança, julga-se ainda que, com o objectivo de fornecer uma preparação específica adequada e criar condições para que se fomente um espírito de coesão entre militares e civis, dever-se-á pensar em montar um centro de formação com a finalidade de integrar e formar, tanto militares como civis, para o empenhamento no tipo de operações anteriormente abordadas, de modo a instruí-los para as características próprias destes ambientes operacionais e contribuir para que a cooperação entre civis e militares seja efectiva.



6. CONCLUSÕES

As situações pós-conflito dos tempos contemporâneos, nomeadamente em países como o Afeganistão e o Iraque, vieram demonstrar que, cada vez mais, as CRO têm que ser suportadas por um detalhado planeamento e uma execução ancorada em todas as vertentes do Poder Nacional dos países empenhados naquelas operações. De facto, as drásticas mutações que o Mundo actual enfrenta, colocam desafios, ameaças e riscos imprevisíveis e de difícil resolução.

As “Missões Específicas das Forças Armadas Portuguesas” definem que lhes compete, entre outras, “contribuir para a OTAN, UE, e Forças Europeias, com forças e meios navais, terrestres e aéreos e, contribuir com forças e meios para assegurar o apoio às acções de política externa, nomeadamente na gestão de crises e em missões de apoio à paz e de carácter humanitário, conduzidas sob a égide da ONU ou da OSCE”. Perante este quadro, Portugal será forçosamente chamado, eventualmente com maior assiduidade, a empenhar forças em TO de elevado risco.

Efectivamente, as Forças Armadas Portuguesas têm vindo a contribuir de forma significativa para o esforço da CI para mitigar ou resolver as variadas situações de crise existentes, empenhando unidades de baixo escalão (Unidade de Escalão Batalhão e Unidade de Escalão Companhia no caso do Exército), o que, apesar do sucesso obtido, parece não ter trazido a merecida correspondência ao nível da visibilidade e afirmação das Forças Armadas Portuguesas, quer no plano externo, quer sobretudo no plano interno.

De modo a ultrapassar este constrangimento, julga-se ser necessário que as Forças Armadas desenvolvam diligências no sentido de empenharem forças mais robustas em menor número de Teatro de Operações ou, em alternativa, unidades de outra natureza, como por exemplo constituir-se como Lead Nation de um PRT. Esta possibilidade, em face da enorme importância que a CI deposita nestas estruturas, em prol do desenvolvimento de programas de estabilização e reconstrução de países em crise, poderia constituir-se como uma mais valia para a Instituição Militar e para o próprio País. Outra razão que alicerça este pensamento, radica-se no facto de a OTAN se encontrar num processo de transformação, colocando enfoque em forças com uma reforçada capacidade CIMIC e de PSYOPS. Conhecendo-se a organização dos PRT que, como já foi referido, são estruturas civil-militar, integrando, em parceria com a componente militar, especialistas de vários



Ministérios do Governo, chega-se à conclusão que as Forças Armadas Portuguesas só poderiam beneficiar desta integração, quer seja a nível financeiro, quer seja no patamar da divulgação junto da sociedade nacional. De notar, que os custos inerentes ao levantamento deste tipo de forças, não implicaria um incremento de custos para aquela Instituição, já que o levantamento das capacidades inexistentes (CIMIC e PSYOPS) não acarretam custos significativos na aquisição de meios materiais, havendo mesmo quadros especialistas suficientes nestas últimas áreas. Face ao atrás exposto, consideram-se validadas as hipóteses nº1 e nº 2 do presente trabalho.

Conforme do antecedente referido, a integração de componentes civis e militares em estruturas do tipo PRT, para ser efectiva em termos de eficácia de desempenho, determina a realização de acções de cooperação e treino conjuntos. É neste sentido, que se propõe a existência de um centro de formação específico. Neste contexto, considera-se que a nossa hipótese nº3 se encontra validada.

De modo a reagir adequadamente à manobra de subversão, o Exército desenvolveu, com base na sua própria experiência, uma doutrina de contra-subversão materializada no Manual “*O Exército na Guerra Subversiva*”.

Nesse manual eram definidas as três missões das forças militares na contra-subversão:

- combater bandos armados, as guerrilhas e as forças pseudo-regulares, executando operações militares defensivas e ofensivas;
- exercer acção psicológica principalmente sobre a população, para a tornar mais receptiva a uma eficaz acção social, contribuindo assim para conservar ou reconquistar o apoio dessa população;
- dar apoio às autoridades civis, actuando em cooperação com elas na manutenção da ordem, garantindo o controlo da população e assegurando a manutenção dos serviços essenciais, quando necessário.

Das presentes missões releva-se assim, os dois aspectos caracterizadores da concepção e emprego da doutrina portuguesa de contra-subversão:

- a acção psicossocial e;
- a colaboração e integração entre as estruturas militares e civis a todos os níveis.

No que diz respeito à primeira, “a conquista da população” foi eleita como o objectivo principal a atingir, na medida em que é este o centro de gravidade (CoG) de uma guerra subversiva.



A importância atribuída a esta área, reflecte-se no facto de a esta ter sido dedicada um volume inteiro²². Destaca-se que a doutrina especificava que, em obediência ao princípio da unidade de comando, a acção psicossocial era concebida e dirigida pelo Governo, o qual, através de directrizes específicas, definia as responsabilidades de cada um dos departamentos de Estado.

Já no que se refere à segunda, era claramente especificado na doutrina que a luta contra a subversão não podia ser levada a bom termo só pelas forças militares, exigindo, isso sim, uma convergência de esforços em todos os campos – político, social, económico, militar, etc.

Esta convergência veio-se a concretizar a todos os níveis, podendo-se referir, como exemplo, a integração ao nível tático de células da Direcção Geral de Segurança (DGS) em unidades militares²³ e a concentração das funções de governador e comandante-chefe, como foi o caso na Guiné ou a experiência da Zona Militar Leste, em Angola, onde, no período de 1971-73, se estabeleceram, sob uma única autoridade de coordenação – o General Comandante da Zona Militar – uma acção militar e uma acção não-militar, conduzida por quatro Governadores de Distrito e marcada pelo sucesso, quer na pacificação, quer no início da reconstrução.

Em relação ao processo de desenvolvimento da doutrina importa destacar:

- a atitude atenta e precavida de enviar oficiais para acções de formação em países com experiência recente em conflitos subversivos;
- o aproveitamento do Instituto de Altos Estudos Militares para a elaboração de estudos e trabalhos que estiveram directamente na base do desenvolvimento da doutrina, envolvendo não só docentes do Instituto mas também o Curso de Estado-Maior, revelando um cuidadoso aproveitamento das potencialidades resultantes de ter reunidos num mesmo espaço, um conjunto de Oficiais escolhidos pela sua qualidade, e frequentando um curso que propiciava uma reflexão sobre as questões doutrinárias de maior actualidade;
- a criação do Centro de Instrução de Operações Especiais, enquanto centro de instrução especialmente vocacionado para a contra-guerrilha e;

²² O volume III tem o título de “Acção Psicológica” e não de “Acção Psicossocial” exclusivamente pela razão de que, relativamente ao adversário, não se poderem exercer as duas componentes que integram a acção psicossocial – acção psicológica e acção social – mas unicamente a primeira.

²³ Como, por exemplo, os Agrupamentos SIROCO, os quais eram constituídos por unidades “Comando”, tropas indígenas, meios aéreos da Força Aérea e elementos da DGS.



- os ensinamentos colhidos durante cerca de dois anos de campanha no Norte de Angola, juntando assim à componente teórica, a experiência adquirida no terreno.

Da sua relevância e aplicabilidade às características do conflito destaca-se ainda:

- a adequação dos meios humanos e técnicos disponíveis aos procedimentos do inimigo e, simultaneamente, ao apoio das populações;
- a flexibilidade orgânica e operacional consubstanciada no facto de as unidades, os comandos, os procedimentos, as cadeias hierárquicas, e a utilização de forças, se adequarem às missões concretas, ao terreno, ao meio, às populações da zona e à capacidade do inimigo.

Em conclusão, a experiência acumulada ao longo de 13 anos de conflito nas ex-províncias ultramarinas, forneceu aos militares portugueses um conhecimento profundo da guerra subversiva.

A doutrina de contra-subversão desenvolvida para o efeito, revelou-se adequada às características do conflito, permitindo a um país com a dimensão de Portugal conduzir simultaneamente três campanhas de contra-subversão em colónias significativamente distantes do território continental.

A doutrina preconizada no Manual “*O Exército na Guerra Subversiva*” é frequentemente consultada sempre que se preparam forças para enviar para os actuais cenários de participação do Exército, parecendo justificar-se a elaboração de actualizações e adaptações no mesmo, face à nova tipologia dos conflitos, de modo a se constituir numa ferramenta indispensável para os militares das Forças Armadas que são empenhados em operações no exterior do Território Nacional e, também, para fazer face às orientações da OTAN para a reestruturação das suas forças, quer ao nível dos meios, quer ao nível doutrinário.

Num cenário de emprego da força em operações de apoio à paz, a doutrina tem de ser simples, com ênfase em princípios, técnicas operacionais e na coordenação muito estreita da acção militar e da acção não-militar. Exactamente as características que presidiram à elaboração do “*O Exército na Guerra Subversiva*”. Em conclusão, julga-se poder afirmar que Portugal, decorrente do recente empenhamento nas campanhas africanas de 1961-1974, possui um *know how* doutrinário que lhe permite, com as ajustadas adaptações, constituir-se como LN de um PRT. Assim sendo, considera-se que a hipótese nº4 se encontra validada.

Sobre as capacidades nacionais para as Forças Armadas assumirem a liderança de um PRT, foram atrás referidas quais aquelas já existentes, e quais aquelas que são



necessárias desenvolver e criar. Neste particular, exige-se um esforço para o levantamento da CompGeralCIMIC e para a constituição de TPT. Depois de concretizados estes objectivos, entende-se que nos encontramos em presença das capacidades necessárias para que Portugal se constitua como LN de um PRT. A ser assim, é nosso entendimento que a hipótese nº 5 se encontra igualmente validada.

Face ao quadro atrás referido, julgamos estar em condições de, num modo reiterado, responder à questão central do presente trabalho. Isto é, Portugal pode, a partir de uma base muito consistente, vir a reunir condições para criar e desenvolver as capacidades necessárias que possibilitem constituir-se como LN de um PRT. Tal acontecerá nos seguintes termos: a orientação política aponta nesse sentido; as capacidades de natureza operacional mantêm-se; a integração entre as componentes militar e civil, com a decorrente cooperação e treino, concretiza-se; e, por fim, desde que se exerça um esforço no sentido do levantamento da CompGeralCIMIC e das TPT.



BIBLIOGRAFIA

Livros e Publicações

Brown, Michael E. et al (2000). “America`s Strategic Choices”
The MIT Press, Cambridge, Massachusetts

Couto, Abel Cabral (1989). “Elementos de Estratégia”, Vol II
IAEM, Lisboa

Couto, Abel Cabral (1988). “Elementos de Estratégia”, Vol I
IAEM, Lisboa.

Moreira, Adriano et al (2000). “Estratégia”, Vol XII
Instituto Português da Conjuntura Estratégica, Lisboa

Tomé, Luís L. (2004). “Novo Recorte Geopolítico Mundial”
EDIUAL, Lisboa

Bonn, Keit E. et al (2000). “Military Operations Other Than War”
Stackpole Books, Mechanicsburg, USA

Adler, Alexandre (2006). “O Relatório da CIA. Como será o Mundo em 2020?”
Editorial Bizâncio, Lisboa

Santos, Loureiro dos (2006). “O Império Debaixo de Fogo”
Publicações Europa-América, Mem Martins, Portugal

RAMONET, Ignácio (2002). “Guerras do século XXI: Novos desafios, novas ameaças”
Campo das Letras – Editoras SA, Porto

LLAMAZARES, Mónica (2003). “NGOs and Peacebuilding in Kosovo”

WOODHOUSE, T (1999). “International Conflict Resolution: Some Critiques and a Response”
University of Bradford, Centre for Conflict Resolution

ROTHSTEIN, R. L. (1999). “After the Peace: Resistance and Reconciliation”
Lynne Rienner, London

Allied Command transformation (2005). “Understanding NATO Military Transformation”
ACT/NATO, Norfolk

BELLO, Walden (2006). “The Rise of the Relief-and-Reconstruction Complex”
Journal of International Affairs, New York



World Bank (2003). “Financing Proposal for an Investment Guarantee Trust Fund in the Multilateral Guarantee Agency for Afghanistan” World Bank Report, Washington, DC

RUBIN, B. R. et al (2004). “Building a New Afghanistan : The Value of Success, The Cost of Failure”
Center on International Cooperation, New York

SANTOS, J. A. L. (2001). “Segurança e Defesa na Viragem do Milénio”
Publicações Europa-América, Lisboa

FERREIRA, A. et al (2000). “A Legitimidade dos Estados Unidos da América nas Relações Internacionais”
Sodilivros, Lda, Lisboa

GRAÇA, F. P. (2006). “O Fenómeno Subversivo na Actualidade. Contributos para o seu Estudo”
Nação e Defesa, Verão 2006, Lisboa

PERITO, R. M. (2006). “Provincial Reconstruction Team in Afghanistan. An Interagency Assessment”
USAID, Washington

USAID, DoS, DoD (2005). “Scope of Work: Interagency Assessment of the Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan”
USAID, Washington

DANIDA (2005). “Humanitarian and Reconstruction Assistance to Afghanistan 2001-2005. Joint Evaluation”
Ministry of Foreign Affairs of Denmark

AREU (2005). “Caught in Confusion: Governance Structures in Afghanistan”
Afghanistan Research and Evaluation Unit, Kabul

Jakobsen, P. V. (2005). “PRTs in Afghanistan: Successful but not Sufficient”
Danish Institute for International Studies, Compenhaga

Ministério do Exército (1966). “O Exército na Guerra Subversiva” Vol I, II, III e IV
Estado –Maior do Exército, Lisboa

USAID (2006). Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. An Interagency Assessment”
DoS, DoD, U.S. Agency for International Development, USA

Natsios, Andrew S. (2005). The Nine Principles of Reconstruction and development”
Parameters, Washington

AUSA/CSIS (2002). Post-Conflict Reconstruction”
Center for Strategic and International Studies and Association of the United States Army, Washington



Thompson, Mitchell J. (2005). *Breaking the Proconsulate: A New Design for National Power*
Parameters, Washington

ISAF (2007). *Uruzgan PRT. Progress Report as per 28 January 2007*
ISAF, Kabul

Scowcroft, Brent et al (2005). *“In the Wake of War: Getting Serious about Nation-Building”*
The National Interest, ProQuest Social Science Journals

Feil, Scott (2002). *“Building Better Foundations: Security in Postconflict Reconstruction”*
The Center for Strategic and International Studies and the Massachusetts Institute of Technology, Washington

Deady, Timothy K. (2005). *“Lessons from a Successful Counterinsurgency: The Philippines, 1899-1902”*
Parameters, Washington

Katzman, Kenneth (2005). *“Afghanistan: Post-War Governance, Security, and US Policy*
Congressional Research Service, Washington

Perito, R. M. (2005). *“The U.S. Experience with provincial Reconstruction Teams in Afghanistan”*
United States Institute of Peace, Washington

Boyce, James K. (2004). *The International Financial Institutions: Postconflict Reconstruction and Peacebuilding Capacities*
UN Secretary General’s High-Level Panel on threats, challenges and Change, Copenhagen

INTERNET

<http://www.newstatesman.com/leader>

<http://www.Nzdf.mil.nz/operations/deployments/Afghanistan/nse.htm>

http://www.nato.int/issues/crisis_management/crisis_response_operations.htm

<http://www.focusweb.org/pdf/Reconstruction-Dossier.pdf>

http://www.careusa.org/newsroom/specialreports/afghanistan/06172003_afghanistan.pdf

http://muse.jhu.edu/cgi-bin/access.cgi?uri=/journals/human_rights_quarterly/V023/23.3chandler.pdf

<http://www.afgha.com/?af=article&sid=47706>

<http://www.jha.ac/articles/a125.htm>

<http://www.evaluation.dk>

<http://www.thenation.com/doc/20050502/klein>

<http://www.focusweb.org/pdf/reconstruction-dossier.pdf>

<http://www.50years.org/ems/ejn/story/169>



<http://www.thenation.com/doc/20051010/scahill>

http://www.careusa.org/newsroom/specialreports/afghanistan/06172003_afghanistan.pdf

<http://www.csis.org/isp/bgn/>

<http://www.state.gov/s/crs/rls/rm/37430.htm>

<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2005/46721.htm>

http://www.acp.osd.mil/dsb/reports/2004-12-DBS_SS_Report_Final.pdf

<http://www.carlisle.army.mil/ssi/pubs/display.cfm?PubID=182>

<http://www.nato.int/issues/afghanistan/040628-factsheet.htm>

<http://www.hrf.tu.nato.int/isaf/public/prt1.php?prt=north>

<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pd>



APÊNDICE A: GLOSSÁRIO DE CONCEITOS

Guerra subversiva - é uma “ ... luta conduzida no interior de um dado território, por uma parte dos seus habitantes, ajudados e reforçados ou não do exterior, contra as autoridades de direito ou de facto estabelecidas, com a finalidade de lhes retirar o controle desse território, ou, pelo menos, de paralisar a sua acção.”²⁴.

PRT - Um PRT é uma organização civil-militar conjunta, apoiada pelos países membros da ISAF, operando nas várias províncias do Afeganistão, sendo a sua Missão:

“ Apoiar o Governo do Afeganistão (GoA) a estender a sua autoridade de modo a facilitar o desenvolvimento de um ambiente estável e seguro numa identificada área de operações (AOO), e promover a Security Sector Reform (SSR) e o esforço de reconstrução”. PRT Handbook

QIP – É uma actividade levada a cabo por unidades militares com o apoio da população, que contribui para atingir o objectivo da Missão. Os QIP são caracterizados pela necessidade de criar um efeito imediato e deverão contribuir para se alcançar um ambiente seguro. PRT Handbook

Justiça e Reconciliação – diz respeito ao processo de implementar um sistema legal imparcial de modo a lidar com os abusadores/criminosos do passado; em particular, criar mecanismos para uma efectiva implementação da Lei, criar um sistema judicial transparente, elaborar leis justas, implementar sistemas de prisões e levantar mecanismos formais e informais para a resolução de disputas com origem no conflito. (Center for Strategic and International Studies)

²⁴ “O Exército na Guerra Subversiva, vol. I”, cap. 1, pg. 1.



Bem-estar social e económico – diz respeito ao processo de satisfação das necessidades fundamentais em termos económicos e sociais; em particular fornecer apoio de emergência, restabelecimento dos serviços essenciais à população, criar as condições para uma economia viável, e iniciação de um programa de desenvolvimento sustentável. (Center for Strategic and International Studies)

Governança e participação – diz respeito à legitimação das instituições políticas e administrativas e ao processo de participação da população nos destinos da sociedade; em particular, estabelecer uma estrutura constitucional representativa, fortalecer o sector público administrativo e assegurar uma activa e transparente participação da sociedade civil na eleição do governo e definição das suas políticas. (Center for Strategic and International Studies)



APÊNDICE B: ACESSO A RECURSOS

Um PRT tem acesso a um largo espectro de recursos para ajudar a atingir os seus objectivos na sua AOO. Estes recursos incluem:

FINANCIAMENTO & PROGRAMAS:

Fundos de dadores (incluindo para actividades CIMIC e CIVIL AFFAIRS) que são aplicadas directamente pelos membros de um PRT; Programas Nacionais Afegãos; Programas financiados pelos dadores.

Apoio Técnico:

Através do Quartel General da ISAF, nomeadamente dos Development Advisors (DEVADS), Gabinete do Political Advisor (Polad), Direcções do EM do QG da ISAF, AFGHAN COUNTRY STABILITY PICTURE (ACSP), os PRT têm acesso a informação técnica e programática dos financiamentos dos países dadores, financiamentos militares e financiamentos do GoA.

GoA TRUST FUNDS:

O QG da ISAF está bem posicionado para libertar financiamentos dos seguintes Trust Funds:

Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF):

É o 1º mecanismo para administrar os fundos de dadores. O ARTF é gerido pelo GOA com a supervisão do World Bank. O ARTF é usado pelo GOA para despesas programáticas e de operação, e consequentemente financia a maioria dos programas do Governo.

Counter Narcotics Trust Fund (CNTF):

O CNTF é administrado pelo UNDP para financiar as actividades contra narcóticos do GoA.

Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOFTA):

O LOFTA é administrado pelo United Nations Development Programme (UNDP) para apoiar o financiamento, prioritariamente, das actividades policiais do Afeganistão.

GoA NATIONAL PRIORITY PROGRAMS



Em 2004, o GoA desenvolveu um número significativo de Programas Nacionais Prioritários (NPP) financiado pelo ARTF. Dos 15 Programas propostos somente 4 se encontram operacionais:

NATIONAL SOLIDARITY PROGRAMME (NSP):

O objectivo deste programa é fortalecer a “governança” a nível comunitário de modo a apoiar a reconstrução e desenvolver sub projectos. As Community Development Councils (CDCs) determinam as prioridades de desenvolvimento.

AFGHAN STABILISATION PROGRAMME (ASP):

Este programa tem a finalidade de estabelecer a boa “governança” ao nível Distrital e Provincial focando os aspectos de segurança, “governança” e reconstrução.

NATIONAL EMERGENCY EMPLOYMENT PROGRAMME (NEEP):

Este Programa está desenhado para a reparação das estradas ao nível das pequenas localidades utilizando trabalho braçal dos habitantes locais.

WATER AND SANITATION PROGRAMME (WATSAN):

Este programa pretende providenciar água potável e água para irrigação nas áreas rurais através de furos artesianos e instalação de canalizações.

FUNDOS ACESSÍVEIS AOS PRT

Cada PRT tem acesso a diferentes tipos de financiamento ao nível tático e os montantes variam:

QUICK IMPACT PROECTS (QIP) – USAID, DFID, CIDA, AECI, DANIDA, ETC. Estes projectos, financiados por aquelas organizações são geridos directamente pelo Oficial para o Desenvolvimento do PRT em conformidade com a agência de que depende.

Estes fundos são desenhados de modo a influenciar a estabilidade da AOO através de projectos de curta duração. Estes projectos são implementados directamente pelos PRT ou através de um parceiro, dependendo da Agência financiadora. Estes programas estarão disponíveis somente onde os representantes para o desenvolvimento do Governo central se encontram.

A definição de QIP é:

“Uma actividade considerada necessária pelo Comando Militar, tendo em conta o ambiente sócio-económico e que apoie a Missão do PRT. Os QIP são caracterizados por criarem um efeito imediato de modo a condicionar as percepções locais, e devem contribuir para se alcançar um ambiente local mais seguro”.



MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS (MFA) – os orçamentos dos MFA de vários Países estão dispersos por várias agências internacionais de desenvolvimento

COMMANDER’S EMERGENCY RESPONSE PROGRAM (CERP) – o US DoD financia estes projectos e estão disponíveis a todos os níveis de Comando dos OEF no Afeganistão e estão desenhados para influenciarem a estabilidade na AOO através das células de Assuntos Cívicos dos PRT.

USAID NATIONAL PROGRAMS:

O USAID tem uma variedade de Programas nos seguintes sectores: Saúde, Educação, Infra-estruturas (estradas, electricidade, água), desenvolvimento económico (Alfândega, Actividade Bancária, Reforma da Terra), Democracia e “governança” (Imposição da lei, treino para cargos públicos). Estes programas estendem-se por todo o País.

HUMANITARIAN COMMUNITY ASSISTANCE ITEMS:

Programa financiado pelo US DoD e consiste em colocar em stock, em Bagram, todos os artigos e géneros alimentares necessários para serem transportados a qualquer momento em caso de emergência. Estes bens também são utilizados para “conquistar os corações e as mentes” dos Afegãos após qualquer tipo de operação militar desenvolvida numa localidade.

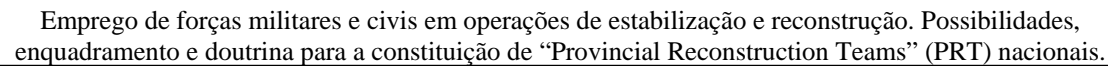
LEAHY FUNDS:

Financiado pelo USAID e destinado à reconstrução de edifícios, em Kabul, destruídos após a guerra. Os PRT podem candidatar-se a estes projectos através dos representantes da USAID ou DoS no PRT, ou em alternativa através do Regional Commander (RC).

MICROHYDRO PROGRAM: Projecto financiado pelo USAID destinado a criar oportunidades para os camponeses Afegãos.

OVERSEAS HUMANITARIAN, DISASTER, and CIVIC AID (OHDACA):

Projecto financiado pelo US DoD.

[illegible]



ANEXO 2 – Informações Básicas sobre o Afeganistão

BASIC INFORMATION



Official Name:

Islamic Republic of Afghanistan

Geography:

Area: 647,500 sq. km. (249,935 sq. mi.); slightly smaller than Texas.

Cities: *Capital*--Kabul (1,780,000; 1999/2000 UN est.). *Other cities* (1988 UN est.; current figures are probably significantly higher)--Kandahar (226,000); Herat (177,000); Mazar-e-Sharif (131,000); Jalalabad (58,000); Konduz (57,000).

Terrain: Landlocked; mostly mountains and desert.

Climate: Dry, with cold winters and hot summers.

Government:

Type: Islamic Republic.

Independence: August 19, 1919.

Constitution: January 4, 2004.

Branches: *Executive*—president (chief of state). *Legislative*—bicameral National Assembly (House of the People--249 seats, House of the Elders--102 seats).

Judicial—Supreme Court, High Courts, and Appeals Courts.

Political subdivisions: 34 provinces.

Suffrage: Universal at 18 years.

Economy:

GDP (2004 est.): \$4.7 billion.

GDP growth (2004 est.): 7.5%.

GDP per capita (2004 est.): \$164.83.

- *Natural resources*: Natural gas, oil, coal, copper, chromite, talc, barites, sulfur, lead, zinc, iron, salt, precious and semiprecious stones.

- *Agriculture* (estimated 52% of GDP): *Products*--wheat, corn, barley, rice, cotton, fruit, nuts, karakul pelts, wool, and mutton.



- *Industry* (estimated 26% of GDP): *Types*--small-scale production for domestic use of textiles, soap, furniture, shoes, fertilizer, and cement; hand-woven carpets for export; natural gas, precious and semiprecious gemstones.

- *Services* (estimated 22% of GDP): Transport, retail, and telecommunications.

Trade (2002-03 est.): *Exports*--\$100 million (does not include opium): fruits and nuts, hand-woven carpets, wool, cotton, hides and pelts, precious and semiprecious gems.

- *Major markets*--Central Asian republics, Pakistan, Iran, EU, India.

- *Imports*--\$2.3 billion: food, petroleum products, machinery, and consumer goods.

- *Major suppliers*--Central Asian republics, Pakistan, Iran.

- *Currency*: The currency is the afghani, which was reintroduced as Afghanistan's new currency in January 2003. At present, \$1 U.S. equals approximately 45 afghanis.

People:

- *Nationality*: Noun and adjective - Afghan(s).

- *Population*: 28,513,677 (July 2004 est.). More than 3.5 million Afghans live outside the country, mainly in Pakistan and Iran, although over two and a half million have returned since the removal of the Taliban.

- Annual population growth rate (2004 est.): 4.92%. This rate does not take into consideration the recent war and its continuing impact.

- Main ethnic groups: Pashtun, Tajik, Hazara, Uzbek, Turkmen, Aimaq, Baluch, Nuristani, Kizilbash.

- Religions: Sunni Muslim 80%, Shi'a Muslim 19%, other 1%.

- Main languages: Dari (Afghan Persian), Pashto.

- Education: Approximately 4 million children, of whom some 30% are girls, enrolled in school during 2003. *Literacy* (2001 est.)--36% (male 51%, female 21%), but real figures may be lower given breakdown of education system and flight of educated Afghans.

- Health: *Infant mortality rate* (2004 est.)--165.96 deaths/1,000 live births. *Life expectancy* (2004 est.)--42.27 yrs. (male); 42.66 yrs. (female).

Ethnic and Cultural Information:

Afghanistan's ethnically and linguistically mixed population reflects its location astride historic trade and invasion routes leading from Central Asia into South and



Southwest Asia. While population data is somewhat unreliable for Afghanistan, Pashtuns make up the largest ethnic group at 38-44% of the population, followed by Tajiks (25%), Hazaras (10%), Uzbek (6-8%), Aimaq, Turkmen, Baluch, and other small groups. Dari (Afghan Farsi) and Pashto are official languages. Dari is spoken by more than one-third of the population as a first language and serves as a lingua franca for most Afghans, though Pashto is spoken throughout the Pashtun areas of eastern and southern Afghanistan. Tajik and Turkic languages are spoken widely in the north. Smaller groups throughout the country also speak more than 70 other languages and numerous dialects.

Afghanistan is an Islamic country. An estimated 80% of the population is Sunni, following the Hanafi school of jurisprudence; the remainder of the population—and primarily the Hazara ethnic group-- predominantly Shi'a. Despite attempts during the years of communist rule to secularize Afghan society, Islamic practices pervade all aspects of life. In fact, Islam served as a principal basis for expressing opposition to communism and the Soviet invasion. Islamic religious tradition and codes, together with traditional tribal and ethnic practices, have an important role in personal conduct and dispute settlement. Afghan society is largely based on kinship groups, which follow traditional customs and religious practices, though somewhat less so in urban areas.

Pashtun - The largest and traditionally most politically powerful ethnic group, the Pashtun (or Pakhtun in northern Pakhtu dialects), is composed of many units totalling in 1995 an estimated 10.1 million, the most numerous being the Durrani and the Ghilzai. Other major tribes include the Wardak, Jaji, Tani, Jadran, Mangal, Khugiani, Safi, Mohmand and Shinwari. Like a number of other Afghan ethnic groups, the Pushtun extend beyond Afghanistan into Pakistan where they constitute a major ethnic group of about 14 million.

The Afghan Pushtun heartland roughly covers a large crescent-shaped belt following the Afghan-Pakistani border on the east, southward from Nuristan, across the south, and northward along the Iranian border almost to Herat. Enclaves of Pashtun also live scattered among other ethnic groups throughout the nation, where they have settled at various times since the end of the nineteenth century as shifts in populations, some forced, some voluntary, occurred in response to political expediency and economic opportunities.



Physically, the Pushtun are a Mediterranean variant of the greater Caucasian race and speak several mutually intelligible dialects of Pashtu; some also speak Dari. Both Pashtu and Dari belong to the Iranian branch of the Indo-European language family.

Pushtun are generally Hanafi Sunni Muslims.

The Pushtun have provided the central leadership for Afghanistan since the eighteenth century, when Ahmad Khan Abdali of Kandahar established the Durrani Empire. This one-time general in Nadir Shah's Persian army was elected to power in 1747 at a tribal *jirgah*, an assembly which takes decisions by consensus. The legitimacy of his rule was sanctioned at the same time by the *ulama* (religious scholars). Ahmad Khan assumed the title of *Durr-i-Durran* (Pearl of Pearls) and was henceforth known as Ahmad Shah Durrani and his tribe, the Pushtun Abdali tribe, as the Durrani. When his successors lost the support of the tribes after Ahmad Shah's death in 1772, control passed to the Mohammadzai lineage within the Barakzai section of the Durrani Pushtun.

Mohammadzai dominance continued from 1826 to 1978, interrupted only for a scant nine months in 1929. Then power shifted to the second largest Pushtun tribe, the Ghilzai, who dominated the leadership of the secular Democratic Republic of Afghanistan (DRA) after 1978, although most were essentially detribalized because of their close association with urban life. This regime was in turn replaced in 1992 by the Islamic State of Afghanistan, established by the mujahidin whose leaders were mostly from the Ghilzai, and a variety of eastern Pushtun tribes, although the President from 1992-1996 was a Tajik. The Taliban heartland remains in the south and while the original leadership bid for unity by playing down tribal identities, divisions began to surface after Kabul was taken in September 1996.

Pushtun culture rests on *Pushtunwali*, a legal and moral code that determines social order and responsibilities. It contains sets of values pertaining to honor (*namuz*), solidarity (*nang*), hospitality, mutual support, shame and revenge which determines social order and individual responsibility. The defence of *namuz*, even unto death, is obligatory for every Pushtun. Elements in this code of behavior are often in opposition to the Shariah. Much of the resistance to the largely detribalized leadership of the DRA stemmed from the perception that in attempting to nationalize land and wealth, as well as regulate marriage practices, the DRA was unlawfully violating the prescriptions of *Pushtunwali*.



The Pushtun are typically farmers or herdsmen, although several groups are renowned for specialized occupations. For instance, the monarchy and many government bureaucrats were Durrani Pushtun, the Ahmadzai Ghilzai are consulted for their legal abilities, the Andar Ghilzai specialize in constructing and repairing underground irrigation systems called *karez*, and the Shinwari of Paktya monopolize the lumber trade.

Tajik - The Tajik form the second largest ethnic group in Afghanistan. Estimates in 1995 averaged around 4.3 million. Afghan Tajik live mainly in the Panjsher Valley north of Kabul and in the northern and northeastern provinces of Parwan, Takhar, Badakhshan, and also Baghlan and Samangan. Tajik also extend into the central mountains. There is a tendency of some non-Tajik groups to classify any Dari speaker as a member of this group. Some also tend to categorize any urban resident who has become detribalized as Tajik. This is particularly true in Kabul. Tajik are also found north of Afghanistan's border in their own state of Tajikistan.

Tajik are physically from the Mediterranean substock. They speak various Tajiki dialects of Dari, an Iranian language in the Indo-European language family. Most are Hanafi Sunni, although a sizeable number living in areas from Bamiyan to eastern Badakhshan are Ismaili Shia. Tajik are not organized by tribe and refer to themselves most often by the name of the valley or region they inhabit, such as Panjsheri, Andarabi, Samangani, and Badakhshi. Those living among non-Tajik, such as those living among the Pushtun who refer to them as *dehqan*, often describe themselves simply as Tajik.

Tajik are predominantly fully sedentary mountaineer farmers and herders, who often make short-range seasonal migrations to alpine grazing meadows during which whole families move up to the mountains to harvest grain and melons. The Tajik areas are famous for a wide variety of fruits and nuts which are acknowledged to be among the finest in the country.

Many Tajik migrated to the cities, especially to Kabul, which was primarily a Tajik town until Timur, the son of Ahmad Shah Durrani, moved his court to Kabul in 1776 and declared it to be the Pushtun capital. In Kabul the Tajik are still dominant and well-represented in the upper-middle class. Many are active in business and in government service; others find employment as cooks, houseboys or gardeners in the homes of foreigners. On the off-agricultural season Tajik may join the workforce at industrial



complexes near their villages. Whether seasonally or permanently based in cities, Tajik tend to maintain close links with their rural kin.

Except for the short rule of the Tajik known as Bacha Saqqao in 1928, the Tajik have not dominated politically. Since 1978, however, several Tajik military leaders have gained substantial recognition, the most renowned being Ahmad Shah Masood from the Panjsher Valley. Burhanuddin Rabbani who served as President of The Islamic State of Afghanistan from 1992-1996 is a Tajik from Badakhshan.

Hazara - Afghanistan's rugged central mountainous core of approximately 50,000 square kilometers is known as the Hazarajat, Land of the Hazara. Others live in Badakhshan, and, following Kabul's campaigns against them in the late nineteenth century, some settled in western Turkestan, in Jauzjan and Badghis provinces.

Estimated population in 1995 was one million.

Physically the Hazara are Mongoloid, possibly of mixed Eastern Turkic and Mongol origin, although numerous contradictory speculations exist. Scholars agree that the Hazara were established here since the beginning of the thirteenth century. Hazara speak Hazaragi, a Persianized language with a large mixture of Mongol words. A majority are Imami Shia; fewer are Ismaili Shia; while others, particularly in Bamiyan and the north, are Sunni.

The leaders of Hazara lineages, known as *mirs* or *khans*, lost their powerful status in communities after Amir Abdur Rahman subdued them in 1891. The Pushtun state established a local administration, imposed harsh taxation policies and distributed lands to Pushtun, including fertile pasture lands in areas previously inaccessible to Pushtun nomads.

The Hazarajat continued to be a neglected area. Services and physical infrastructure were practically nonexistent. Farming and animal husbandry are the principal occupations; there is no industry. Because of their meager resources, the Hazara seasonally sought work and services in other areas as low grade civil servants, shopkeepers, artisans, urban factory workers, and unskilled labour. In the 1960s an estimated 30-50 percent of Hazara males migrated to the cities where they were considered to be on the lowest rung of the social scale. During the 1960s and 70s their economic and political status improved remarkably.

During the war, contending groups within the Hazarajat achieved greater unity than ever before. Hazara political parties were excluded from the *mujahideen* alliances, however, largely because of rabidly anti-Shia prejudices held by some leaders, such as



Abdur Rab Rasul Sayyaf and Yunus Khalis. It is doubtful if the Hazara will accept their former inferior status in the future.

Uzbek - About 1.3 million Uzbek live mingled with the Tajik all across the northern plains of Afghanistan, from Faryab Province to Faizabad, capital of Badakhshan Province. There are many mixed Uzbek and Tajik villages, although each live in separate residential quarters. In 1983 a sizeable group of Uzbek were included among the group of 4,000 Turkic speakers from Afghanistan that were resettled in Turkey. Uzbek also reside north of the Afghan border in Uzbekistan, Tajikistan and Turkmenistan.

The Uzbek are Mongoloid with considerable Mediterranean admixture. They are Sunni Muslim and speak central Turkic dialects called Uzbeki. Uzbek practice agriculture and herding, but many live in towns where they are known as astute businessmen and skillful artisans as silver and goldsmiths, leatherworkers, and rug makers.

Some Afghan Uzbek refer to themselves by old tribal names; others identify with their towns of origin in Central Asia. Uzbek social structure is strictly patriarchal, giving considerable authoritarian power to leaders called *begs*, *arbabs* or *khans*. Marital endogamy is of prime importance. Although interethnic marriages between Uzbek, Turkoman and Tajik do take place, antipathy to marriage with Pushtun is widespread.

Afghan Uzbek originally came from Central Asia and their rise as the dominant political force in north Afghanistan followed the demise in 1506 of the Timurid dynasty centered at Herat. They established eleven strong principalities from Maimana to Kunduz under strong leaders, sometimes independent, sometimes nominally acknowledging allegiance to either Bokhara or Kabul, but always jockeying for power among themselves.

At the end of the nineteenth century Amir Abdur Rahman consolidated these Uzbek khanates under his rule. Later, fresh immigrations took place in the 1920s and 1930s as Russian conquests and local uprisings in Central Asia continued. During this same period many Pushtun settled among the Uzbeks with the result that by the 1960s the Uzbek had become a small minority within the area they once dominated.

Since 1992, the Uzbek General Abdul Rashid Dostom, principal leader of the coalition opposing the Taliban, has controlled the predominant centers of power in the north.



Turkmen - Turkmen are another Sunni Turkic-speaking group whose language has close affinities with modern Turkish. They are of aquiline Mongoloid stock. The Afghan Turkmen population in the 1990s is estimated at around 200,000. Turkmen also reside north of the Amu Darya in Turkmenistan. The original Turkmen groups came from east of the Caspian Sea into northwestern Afghanistan at various periods, particularly after the end of the nineteenth century when the Russians moved into their territory. They established settlements from Balkh Province to Herat Province, where they are now concentrated; smaller groups settled in Kunduz Province. Others came in considerable numbers as a result of the failure of the Basmachi revolts against the Bolsheviks in the 1920s.

Turkmen tribes, of which there are twelve major groups in Afghanistan, base their structure on genealogies traced through the male line. Senior members wield considerable authority. Formerly a nomadic and warlike people feared for their lightening raids on caravans, Turkmen in Afghanistan are farmer-herdsmen and important contributors to the economy. They brought karakul sheep to Afghanistan and are also renowned makers of carpets, which, with karakul pelts, are major hard currency export commodities. Turkmen jewelry is also highly prized.

Aimaq - Aimaq, meaning tribe in Turkish, is not an ethnic domination, but differentiates seminomadic herders and agricultural tribal groups of various ethnic origins, including the Turkic Hazara and Baluch, that were formed in the sixteenth and seventeenth centuries. They live among nontribal people in the western areas of Badghis, Ghor and Herat provinces. They are Sunni, speak dialects close to Dari and refer to themselves with tribal designations. Population estimates vary widely, from less than 500,000 to around 800,000. A group of about 120,000 live in Iranian Khorasan.

Large groups of Sunni Arab living in the vicinity of Bokhara in Central Asia fled to northeastern Afghanistan following Russian conquests in the nineteenth century. By the 1880s they were, with the Uzbek with whom they established close ties, the second most populous ethnic group in present day Kunduz, Takhar and Baghlan provinces. Smaller groups settled in scattered communities as far west as Maimana, Faryab Province.

Arab - The Arab are pastoralists who raise sheep and grow cotton and wheat. Some among the eastern groups make summer migrations of up to 300 kilometers to reach the lush high pastures in Badakhshan. Government development schemes, especially those



which brought large numbers of Pushtun to the area in the 1940s, relegated the Arab to a small proportion of the population and the Arab ceased to hold a monopoly on long distance migration. Bilingual in Dari and Uzbeki, but speaking no Arabic, they continue to identify themselves as Arab although they have had no contact with the Arabs of the Middle East since the late fourteenth century.

Kirghiz - The Kirghiz are a Sunni Mongoloid group speaking Kipchak Turkic dialects who were originally from Central Asia. About 3,000 lived in the Pamir mountains east of the Wakhan Corridor, one of the more inaccessible regions in the world where relatively flat valleys suitable for habitation lie at altitudes over 10,000 feet between ranges rising over 16,500 feet. Only a small group remains. A majority moved to Pakistan in 1978 after Soviet and Afghan troops occupied the Wakhan; later, in 1983, resettled in Turkey.

The Kirghiz lived in yurts, tended large flocks of sheep and utilized yak which are found only in this area of Afghanistan.

Wakhi - The neighboring Wakhi, along with several thousand other Mountain Tajik who are physically of the Mediterranean substock with Mongoloid admixture, speak Dari and various eastern Iranian dialects. They live in small, remote villages located at lower altitudes in the Wakhan Corridor and upper Badakhshan. They are often Ismaili Shi'a, but some are Imami Shi'a and Sunni.

Farsiwan - Farsiwan are Dari-speaking village agriculturalists of Mediterranean substock who live in the west near the Afghan-Iranian border or in districts of Herat, Kandahar and Ghazni provinces. Estimates for 1995 vary from 600,000 to 830,000.

Most are Imami Shi'a; in urban centers some are Sunni.

The Nuristani reside throughout a 5,000 square mile area in the east bordering Pakistan that is heavily forested and so rugged that much of it is accessible only by foot trails. The Nuristani designate themselves by the local geographical names of the five major north-south valleys and 30 east-west lateral valleys leading into the major valleys where they live. They speak Indo-Iranian dialects of Nuristani and Dardic called by village and valley names; many are mutually unintelligible from valley to valley. In 1990 the province of Nuristan was created from parts of the provinces of Laghman and Kunar. The population in the 1990s is estimated at 125,000 by some; the Nuristani prefer a figure of 300,000.



Nuristani - The Nuristani are of the Mediterranean physical type with mixtures from Indian stocks on the fringes. Historians accompanying Alexander the Great in the fourth century BC described this group as differing culturally and religiously from other peoples in the area. They were forcibly converted to Sunni Islam in 1895 during the reign of Amir Abdur Rahman but retain many unique features in their material culture.

The Nuristani are mountaineer herders, dairymen and farmers. They hold a respected place in the social order and many have risen to high government positions, particularly in the army.

Baluch - The homeland of the Sunni Baluch in southwestern Afghanistan is in the sparsely settled deserts and semi-deserts of Hilmand Province, although Baluch enclaves are also found in northwestern Faryab Province. These semisedentary and seminomadic populations are famed for camel breeding. They number perhaps around 100,000, although other estimates are lower. Seventy percent of the Baluch live in Pakistan; others reside in Iran. The Baluch speak Baluchi, an Iranian branch in the Indo-European language family; most speak Dari and Pashto as well. Baluch society is tribal, highly segmented and centrally organized under powerful chieftains known as *sardars*.

Brahui - The Sunni Brahui is another distinctive group settled in the desert areas of southwestern Afghanistan. They numbered about 200,000 in 1970 according to an estimate by Louis Dupree; estimates in the 1990s run lower. The basic Brahui physical type is Veddoid of South India, and they speak Brahui which is allied to Dravidian, a major language of South India, with a heavy mixture of Baluchi and Pashto. Brahui mostly work as tenant farmers or hired herders for Baluch or Pushtun khans. Larger communities of Brahui reside in Pakistan's Baluchistan Province.

Qizilbash - The Qizilbash of Mediterranean sub-stock speak Dari, are Imami Shi'a, and scattered throughout Afghanistan, primarily in urban centers. There are perhaps 50,000 Qizilbash living in Afghanistan although it is difficult to say for some claim to be Sunni Tajik since Shia Islam permits the practice of *taqiya* or dissimulation to avoid religious discrimination. The Qizilbash form one of the more literate groups in Afghanistan; they hold important administrative and professional positions.

The Qizilbash are traditionally considered to be the descendants of Persian Shia mercenaries and administrators left behind by the Safavid Emperor Nadir Shah Afshar



(1736-47) to govern the Afghan provinces. Under Ahmad Shah Durrani, who served in Nadir Shah's bodyguard, and his successors, the Qizilbash acquired power and influence at court out of proportion to their numbers. This created resentment among the dominant Pushtun which hardened over the years, especially after the Qizilbash openly allied themselves with the British during the First Anglo-Afghan War (1838-1842). Amir Abdur Rahman accused the Qizilbash of being partisan to the enemy during his campaigns against the Shi'a Hazara in 1891-1893, declared them enemies of the state, confiscated their property and persecuted them.

Kabuli - Kabuli, is an ambiguous term which provides a sense of identity for Afghanistan's largest heterogeneous urban population without designating distinct ethnic associations. The city of Kabul has drawn members of all ethnic groups in growing numbers since 1776 when it was declared the capital in favor of Kandahar; generations of intermarriages have also taken place. Nevertheless, ethnic roots and regional links have always also remained important. This is reflected in the spatial layout of the city which, before two-thirds of the city was reduced to rubble after 1992, consisted of ethnic, geographic or religious-oriented wards and suburbs. Social stratification along occupational lines was also clear although over the past few decades lines tended to blur significantly.

A typical Kabuli speaks Dari in addition to his mother tongue and, whether male or female, is urbane, favors European fashions, is secularly educated, and most probably works as a bureaucrat, shopkeeper/owner or in the service sector. Many have had professional education or experience abroad, live in apartments or singlefamily dwellings, are Western-oriented in outlook and enjoy cosmopolitan lifestyles.

Jat - There are other small marginal communities of occupational specialists based in eastern Afghanistan in provinces such as Laghman. They are commonly referred to as Jat which is a generic term indiscriminately applied by others with derogatory connotations implying low descent and low occupations. The groups reject the term and refer to themselves by specific names. Of Mediterranean-Indian type physically, speaking Indo-Aryan dialects in addition to Pashto and Dari, they are primarily gypsylike itinerant petty traders, bangle sellers, fortune-tellers, musicians, jugglers, snakecharmers and performers with animals such as bears and monkeys. Some are specialized craftsmen, working as weavers, potters, sievemakers, knife-makers, and leather-workers. Some hire out as



seasonal itinerant farm laborers. They rank lowest on the social scale and are stigmatized by many in the society.

GOVERNMENT STRUCTURE

Afghanistan’s public sector consists of the central government, provinces, municipalities (urban sub-units of provinces) and districts (rural sub-units of provinces), as well as state enterprises (wholly and majority owned). State agencies (including central government ministries and institutions) are considered to be primary budgetary units with their own discrete budgets.

The structure of government is unitary, in that all political authority is vested in the government in Kabul. The powers and responsibilities of the provincial and district administrations are determined (and therefore may be withdrawn) by central government.

Though provinces and districts are legally recognized units of sub-national administration, they are not intended to be autonomous in their policy decisions other than through some flexibility in implementing centrally determined programs. Despite this, the practical reality is that certain provinces have considerable authority over their own decision-making, given the regional strengths of some commanders who control substantial revenues and military power.

The country’s 34 provinces are the basic unit of local administration; the provinces are not distinct political entities in any legal sense and have a very modest role, formally, in decisions concerning their own structure, recruitment of senior staff, size of establishment and composition of workforce. In effect, each province is a collection of branches of central government ministries. All decisions on provincial staffing are made in Kabul by the parent ministry, in negotiation with the Office of Administrative Affairs and with oversight by the head of the Independent Administrative Reform and Civil Service Commission (IARCS).

Every public employee has a grade, and although the governor approves junior staff appointments (grade 6 and below for permanent staff, grade 3 and below for contract staff) and transfers, the relevant minister approves mid-level staff appointments (permanent staff grades 3–5), and senior staff are appointed by the President (grade 2 and above).

The provinces are further subdivided into districts. Administrative arrangements between each province and its districts are similar to those in the centre— provincial



relationship. However, provincial officials have relatively little discretion with regard to districts as the central ministry in Kabul determines district staffing allocations.

The Ministry of Interior (MoI) in Kabul oversees municipalities (with significant influence by the governor in some provinces). The MoI approves staffing numbers and budgets in each municipality, despite the fact that municipalities are entitled to collect and retain their own taxes. In some provinces, for example Herat and Kandahar, rural municipalities also have a reporting relationship with the provincial municipality although this is contrary to the established government structure.

Article 3, Chapter 8 of the 2004 Constitution specifies that a provincial council is to be formed in every province, with elected members, and Article 5, Chapter 8 specifies that district and village councils are to be elected.

There are four types of subnational administration:

- 32 provinces (*wolayat*)
- Approximately 355 districts (*uluswali*) – each province contains between 3 (the minimum) and 27 districts
- Provincial municipalities (*sharwali wolayat*) – each province, in principle, contains one such municipality
- Rural municipalities (*sharwali uluswali*) – each district contains, at most, one rural municipality, but some have none.

Municipalities are, in principle, a separate level of government in that they have some limited autonomy in budget execution and in budget preparation. However, the Ministry of Interior (MoI) controls their staffing establishment and approves their budgets.

Organizationally, central government in Afghanistan is comprised of

- 30 ministries
- Two constitutional agencies (the Office of the President and the Supreme Court),
- Eight independent bodies and other central government agencies (Central

Statistics Office including the Afghan Computer Center, Geodesy & Cartography Office, National Security Agency, Narcotics Eradication Agency, Science Academy, National Olympics Committee, Civil Service Commission, and the Office of the Attorney General).



In reality, during the past 25 years Afghanistan has become highly decentralized, with factional leaders operating in relatively distinct geographic areas and, at times, organizing loose alliances to gain control of, or to resist, the center. In this context, the challenge for policymakers is to take steps to centralize the de facto reality of a highly decentralized state while promoting measures to help decentralize what is now an overly centralized state in theory

Formal Central – Local Relationships in Afghanistan

Administrative Arrangements Fiscal Arrangements

Structure Personnel Revenue Expenditure

Province

The departmental structure mirrors the ministry structure in Kabul – although not all ministries have corresponding departments.

The governor approves junior staff appointments and transfers (*karmand* grade 6 and below and *agir* staff at grade 3 and below), the relevant minister approves *karmand* staff from grades 3-5, and senior staff (grade 2 and above) are appointed by the president.

All tax and customs levels are set by central government statute. All revenues are collected on behalf of Kabul.

Subsequent fiscal transfers to the province are made as per-line department budget allocations.

Actual cash transfers reflect the difference.

The “ordinary” and development budgetary allocations for the provinces are the sum total of the administrative decisions made by the various Kabul ministries concerning the allocations to their provincial departments.

District

The structure mirrors the departmental structure in the province – although not all departments have corresponding units in the district.

The governor approves junior staff appointments and transfers (*karmand* grade 6 and below and all *agir* staff), the relevant minister approves *karmand* staff from grades 3-6, and the senior staff (*uluswal* and judge) are appointed by the president.

Districts collect minor business taxes; rates are reviewed by a review committee of district and provincial representatives every three years.



Revenues are remitted to the province.

The “ordinary” and developmental budgetary allocations for the districts are the sum total of the administrative decisions that have been made by the various provincial departments concerning the allocations to their district subdepartments.

Provincial

Municipality

The municipality structure (departments and numbers of staff) is set by the Ministry of the Interior, with the agreement of the governor.

The governor approves the appointment and promotion for agir grade 3 and below.

The governor approves other junior staff appointments and transfers (karmand grade 6 and below and agir grade 2 and above), the relevant minister approves karmand staff from grades 3-5, and the senior staff (grade 2 and above) are appointed by the President.

All tax and fee rates are set in Kabul.

Revenues remain in the municipality and fund all municipal expenditures.

The “ordinary” and development budgetary allocations for the municipality are processed by the municipality and approved by the Ministry of Interior (municipalities general presidency), with the agreement of the governor.

Rural

Municipality

The structure is set by the Ministry of the Interior, with the agreement of the provincial municipality and governor.

These are district staff, therefore the governor approves junior staff appointments and transfers (karmand grade 6 and below and all agir staff), the relevant minister approves karmand staff from grades 3- 5, and any senior staff are appointed by the President All tax and fee rates are set in Kabul.

Revenues remain in the rural municipality and fund all expenditures.

No normal budgetary allocations are made other than salary payments. Development budget expenditures are agreed ad hoc and administered by the municipality.

Source: *A Guide to Government in Afghanistan*, AREU 2004.

BRANCHES OF GOVERNMENT

Executive Branch



The Executive branch of the central government in Afghanistan is comprised of the Office of the President, the Supreme Court, the Attorney General’s Office, 27 ministries (wazirat), and several independent bodies and other central government agencies. Thirty ministries had existed under the ATA, but in December 2004 the functions of several ministries were merged and two new ministries were established in order to create a more streamlined cabinet.

The President is the head of state and head of government. He is elected for a five-year term along with two vice presidents. The most important of his duties include serving as Commander-in-Chief of the Armed Forces, appointing of ministers, ambassadors, and Supreme Court justices with the approval of the Wolesi Jirga, appointing one-third of Meshrano Jirga members, signing of laws and decrees, the power to issue reductions and pardons of criminal sentences, and the power to call for a referendum in accordance with the Constitution.

Legislative Branch – The National Assembly

The Wolesi Jirga (House of the People) is the lower house of the legislature, composed of no more than 249 directly-elected members proportional to the provincial populations. The term of office is five years. The Meshrano Jirga (House of the Elders) is the upper house and is composed of 102 members. One-third of its members are elected from provincial councils for four-year terms, one-third elected from local district councils for three-year terms, and one third are presidential appointees for five-year terms. Of the presidential appointees, the Constitution stipulates that 50 percent must be women. Significant powers of the National Assembly include ratification and modification of laws and decrees, approval of the budget, and ratification of treaties. The Wolesi Jirga has the sole power of approving presidential appointments and overruling presidential vetoes with a two-thirds vote.

The Loya Jirga (Grand Council) is convened in the following situations, according to the Consitution: a) “to take decision on the issues related to independence, national sovereignty, territorial integrity, and supreme interests of the country; b) to amend the provisions of the Constitution, c) to prosecute the President in accordance with the provisions of Article 69. It is composed of members of the National Assembly and



chairpersons of the provincial and district councils. Decisions are taken by a simple majority.

The Judicial Branch

The Stera Mahkama (the Supreme Court) is the highest judicial organ, with subordinate High Courts and Appeal Courts. The Supreme Court is composed of nine members, including one Chief Justice, appointed by the President for ten-year terms. Justices may only serve one term, and can only be removed by a two-thirds vote from the Wolesi Jirga.

The Stera Mahkama is tasked with reviewing the constitutionality of court cases and laws referred to it. The current Chief Justice is Sheikh Hadi Shinwari.

Afghan courts are open and all decisions are enforceable, except for capital punishment which must be approved by the President. They must rule in accordance with the Constitution, and when there is no laws or Constitutional provisions regarding ruling on an issue, decisions must be taken in accordance with Sunni Hanafī jurisprudence. When the accused is a follower of the Shia sect, Shia law must be considered.

ECONOMY

In the 1930s, Afghanistan embarked on a modest economic development program. The government founded banks; introduced paper money; established a university; expanded primary, secondary, and technical schools; and sent students abroad for education.

Historically, there has been a dearth of information and reliable statistics about Afghanistan's economy. The 1979 Soviet invasion and ensuing civil war destroyed much of the country's limited infrastructure and disrupted normal patterns of economic activity.

Gross domestic product had fallen substantially because of loss of labor and capital and disruption of trade and transport. Continuing internal strife hampered both domestic efforts at reconstruction as well as international aid efforts. However, Afghanistan's economy has grown at a fast pace since the 2001 fall of the Taliban, albeit from a low base. In 2003, growth was estimated at close to 30%, and the estimated growth rate for 2004 was 7.5%.

Agriculture



The main source of income in the country is agriculture, and during its good years, Afghanistan produces enough food and food products to provide for the people, as well as to create a surplus for export. The major food crops produced are: corn, rice, barley, wheat, vegetables, fruits, and nuts. In Afghanistan, industry is also based on agriculture, and pastoral raw materials. The major industrial crops are: cotton, tobacco, madder, castor beans, and sugar beets. The Afghan economy continues to be overwhelmingly agricultural, despite the fact that only 12% of its total land area is arable and less than 6% currently is cultivated. Agricultural production is constrained by an almost total dependence on erratic winter snows and spring rains for water; irrigation is primitive.

Relatively little use is made of machines, chemical fertilizer, or pesticides.

Overall agricultural production dramatically declined following severe drought as well as sustained fighting, instability in rural areas, and deteriorated infrastructure. The easing of the drought and the end of civil war produced the largest wheat harvest in 25 years during 2003. Wheat production was an estimated 58% higher than in 2002. However, the country still needed to import an estimated one million tons of wheat to meet its requirements for the 2003 year. Millions of Afghans, particularly in rural areas, remained dependent on food aid.

Opium has become a source of cash for many Afghans, especially following the breakdown in central authority after the Soviet withdrawal, and opium-derived revenues probably constituted a major source of income for the two main factions during the civil war in the 1990s. Opium is easy to cultivate and transport and offers a quick source of income for impoverished Afghans. Afghanistan was the world's largest producer of raw opium in 2005. Much of Afghanistan's opium production is refined into heroin and is either consumed by a growing regional addict population or exported, primarily to Western Europe.

Water

Afghanistan is a water short country and faces many challenges in supplying adequate water for agriculture, human consumption and economic development. Twenty years of war and neglect has severely impacted the existing water infrastructure that provides irrigation water, as well as domestic water to the vast majority of the people.



Currently, only 30% of the agricultural farmland receives adequate water and modern domestic water supply and waste treatment systems do not exist.

Conflicts over water affect internal stability. These concerns include disputes between upstream/downstream water users, groundwater depletion (which affects the urban and industrial sectors the most), refugee and displaced persons, and transboundary water conflicts. In GOA (Government of Afghanistan) and NGO strategic planning documents, Water is universally recognized as a key, and usually as the key to Afghanistan’s future.

Water has the same urgency as security, energy and roads, and it is even more critical to the long-term stability and economic development of the country. Water shortages, internal water conflicts, and international water disputes will increase and become more serious, with destabilizing consequences, unless effective programs are implemented.

The High Council for Water was created in 2005, is chaired by the Vice President, and is composed of the following:

- Minister of Agriculture
- Minister of Energy and Water
- Minister of Urban Development
- Minister of Rural Reconstruction and Development
- Minister of Health
- Ministry of Mines and Industries
- Mayor of Kabul
- Directors of the River Basin Agencies

However, the High Council has only met twice and does not seem to have fulfilled its vision for increased coordination and progress in the water sector.

Overview of Water-related Strategic Threats in Afghanistan

Regional conflicts over water supply

- Short term: Iran and the Helmand River (Iran has raised the issue of minimal flows, and the first bi-national talks were held in Dec 2005)
- Looming: Pakistan and the Kabul River; Uzbekistan, Turkmenistan and the Amu Darya
- Other rivers that flow into Iran and Turkmenistan



- Unresolved Water issues could affect energy and other agreements Rapid and uncontrolled exploration of groundwater

- No data is available on the extent, sustainable yield and recharge mechanisms

- Falling water tables reported nation-wide

- Depletion of groundwater will have widespread impact on water supply for municipal, industrial and agricultural sectors; however, the impact would be more devastating on cities, rural villages dependent on wells, and new industries

- Depletion of local/regional aquifers could create internal social instability and will increase competition for surface water

Conflicts between up-stream and down-stream water users

- No formal mechanism in place for conflict resolution at the river basin level

- Concern is regional fragmentation over water supply

- Water supply for hydropower and releases for irrigation are interdependent and must be jointly developed and managed.

Eighty five (85%) percent of the population is engaged in irrigation-dependent agriculture

- Economic development is a long-term endeavor; majority of population will need to remain in rural areas for orderly economic and social development

- Water allocation and supply conflicts will increase as irrigation systems are rehabilitated and agricultural production is expanded for economic development

- Hydro-power and value-added processing will increase water demand and conflicts

- Returning refugees are putting additional strains on water supplies and land resources Water laws and regulations

- Mechanisms are needed for settling water disputes at the river basin or watershed level

- Internal conflicts over allocation of surface and ground water once laws and regulations are enacted

- Poorly structured water laws and regulations will strain the developing judicial system of Afghanistan

Reoccurring drought



- Drought intensifies conflicts over water, particularly between up-stream and downstream water users
- Groundwater depletion accelerates during droughts, leaving cities and industries vulnerable
- The limited success of our water effort could receive wide-spread attention if drought occurs

Major Constraints in Afghanistan

Consideration should be given to addressing the constraints to the long-term development and management of water in Afghanistan, including:

- Lack of laws and regulations. A National Water Secretariat is needed composed of water engineers, economists, and policy and law experts to assist ministries and emerging river basin agencies on water planning and the enactment of laws and regulations that will provide for the long-term orderly development and management of water resources.
- Lack of data/knowledge base on water resources. A much larger effort is needed for water resource assessment and monitoring in order to provide the technical framework for laws, projects, and management plans. Particular emphasis is needed to determine if the current rate of increased groundwater reliance and development is sustainable, and for stream flow monitoring to support negotiations on trans-boundary water issues.
- Lack of local technical and engineering support services. The capacity building program of the EIRP (Emergency Irrigation Rehabilitation Program) has been successful at the regional level. Building upon this success, a technical support system, similar to the Natural Resources Conservation Service in the United States, should be created and institutionalized in order to meet the continuing need for repair and redesign of irrigation and water works in the country.
- Lack of an extension service. Improving the management of water by farmers is a complicated process and will require a long-term, integrated farmer education and demonstration program.
- Lack of know-how and experience with modern irrigation technologies and management practices. A national and coordinated series of irrigation technology and management demonstrations should be initiated that includes both low-cost improvements



to the traditional irrigation systems, as well as more efficient irrigation methods for crops with cash potential and economic development benefits

Trade and Industry

Afghanistan is endowed with natural resources, including extensive deposits of natural gas, petroleum, coal, copper, chromite, talc, barites, sulfur, lead, zinc, iron ore, salt, and precious and semiprecious stones. Unfortunately, ongoing instability in certain areas of the country, remote and rugged terrain, and inadequate infrastructure and transportation network have made mining these resources difficult, and there have been few serious attempts to further explore or exploit them.

The most important resource has been natural gas, first tapped in 1967. At their peak during the 1980s, natural gas sales accounted for \$300 million a year in export revenues (56% of the total). Ninety percent of these exports went to the Soviet Union to pay for imports and debts. However, during the withdrawal of Soviet troops in 1989, Afghanistan's natural gas fields were capped to prevent sabotage by the mujahidin. Restoration of gas production has been hampered by internal strife and the disruption of traditional trading relationships following the collapse of the Soviet Union. Trade in smuggled goods into Pakistan once constituted a major source of revenue for Afghan regimes, including the Taliban, and still figures as an important element in the Afghan economy, although efforts are underway to formalize this trade.

Transportation

In the 1960s, the United States helped build a highway connecting Afghanistan's two largest cities. It began in Kabul and wound its way through five of the country's core provinces—skirting scores of isolated and otherwise inaccessible villages; passing through the ancient market city of Ghazni; descending through Qalat; and eventually reaching Kandahar, founded by Alexander the Great. More than 35% of the country's population lives within 50 kilometers of this highway, called, appropriately, modern Afghanistan's lifeline. In 1978, the Soviet Union invaded. By the time its forces withdrew more than a decade later, more than 1 million Afghans had been killed and 5 million had fled. Civil war followed. The Taliban emerged, controlling all but the remote, northern regions.

Afghanistan was terrorized by this group, which was dogmatically opposed to progress and democracy. More than two decades of war had left the Kabul-Kandahar



highway devastated, like much of the country’s infrastructure. Little could move along the lifeline that had provided so many Afghans with their means of livelihood and their access to healthcare, education, markets, and places of worship.

Reviving the Road: Restoration of the highway has been an overriding priority of President Hamid Karzai. It is crucial to extending the influence of the new government. Without the highway link, Afghanistan’s civil society and economy would remain moribund and prey to divisive forces. The economic development that the highway makes possible will help guarantee the unity and long-term security of the Afghan people. The restored highway is a visually impressive achievement whose symbolic importance should not be underestimated. It marks a palpable transition from the recent past and represents an important building block for the future. Recently, an official in Herat likened the ring road to veins and arteries that nourish and bring life to the "heart" of Kabul and the body of the country. The highway will not end in Kandahar: there are plans to complete the circuit, extending it to Herat and then arcing it back through Mazar-e Sharif to Kabul. The route is sometimes referred to as the Ring Road.

Landlocked Afghanistan has no functioning railways, but the Amu Darya (Oxus) River, which forms part of Afghanistan's border with Turkmenistan, Uzbekistan, and Tajikistan, has barge traffic. During their occupation of the country, the Soviets completed a bridge across the Amu Darya. The United States, in partnership with Norway, has agreed to reconstruct this bridge, which will stretch more than 650 meters over the Amu Darya/Pyandzh River between Afghanistan and Tajikistan, near Pyanji Poyon (Tajikistan) and Shir Khan Bandar (Afghanistan). The bridge is set for completion in 2007.

Afghanistan’s national airline, Ariana, operates domestic and international routes, including flights to New Delhi, Islamabad, Dubai, Moscow, Istanbul, Tehran, and Frankfurt.

A private carrier, Kam Air, commenced domestic operations in November 2003. Many sections of Afghanistan’s highway and regional road system are undergoing significant reconstruction. The U.S. (with assistance from Japan) completed building a highway linking Kabul to the southern regional capital, Kandahar. Construction is soon to begin on the next phase of highway reconstruction between Kandahar and the western city of Herat. The Asian Development Bank is nearing completion on a road reconstruction



project between Kandahar and Spin Boldak, located at the southeastern border with Pakistan.

Humanitarian Relief

Many nations have assisted in a great variety of humanitarian and development projects all across Afghanistan since the fall of the Taliban in 2001. The United Nations, World Bank, Asian Development Bank and other international agencies have also given aid.

Schools, clinics, water systems, agriculture, sanitation, government buildings and roads are being repaired or built.

De-mining

Afghanistan is one of the most heavily mined countries in the world; mine-related injuries number up to 100 per month, and an estimated 200,000 Afghans have been disabled by landmine/unexploded ordinances (UXO) accidents. As of March 2005 the United Nations Mine Action Program for Afghanistan had approximately 8,000 Afghan personnel, 700 demobilized soldiers, 22 international staff, and several NGOs deployed in Afghanistan.

The goal of the program is to remove the impact of mines from all high-impact areas by 2007 and to make Afghanistan mine-free by 2012. Between January 2003 and March 2005 a total of 2,354,244 mines and pieces of UXOs were destroyed. Training programs are also being used to educate the public about the threat and dangers of land mines. The number of mine victims was reduced from approximately 150 a month in 2002 to less than 100 a month in 2004.

Refugees and Internally Displaced People

Afghanistan has had the largest refugee repatriation in the world in the last 30 years. The return of refugees is guided by the Ministry of Refugees and Repatriation (MORR) and supported by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), International Organization of Migration (IOM), United Nations Children's Fund (UNICEF), the World Food Program (WFP), the World Health Organization (WHO) and a number of other national and international NGOs. Approximately 3.5 million Afghans remain in neighboring



countries. The U.S. provided more than \$350 million to support Afghan refugees, returnees, and other conflict victims between September 2001 and March 2006.

Health

In response to a strategy outlined by the Ministry of Health, the international community is supporting the government in rebuilding the primary health-care system. Tuberculosis remains a serious public health problem in Afghanistan. Since this strategy was outlined, the Afghan Government with support from the World Health Organization (WHO) has established 162 health facilities in 141 districts across the country. The treatment success rate in 2002 was 86%. WHO is also assisting the Ministry of Health and local health authorities to combat malaria where the disease is widespread. Through this project, 600,000 individuals are receiving full treatment for malaria every year. In addition 750,000 individuals are protected from malaria by sleeping under special nets provided under the project.

Education

There were 45,000 children enrolled in school in 1993, 19% were girls. The latest official statistics show there are now 64,000 children in school, one third are girls. In addition 29% of the teachers in the province are women, compared with 15% in 1993. Effort is being made to ensure that teachers receive salaries on time and increasing the attendance of girls in school. The total enrolment rate for Afghan children between 7 and 13 years of age has increased to 54% (67% for boys and 37% for girls). A number of factors such as distance to schools, poor facilities and lack of separate schooling for boys and girls continue to be challenges to higher enrolment.

FOREIGN RELATIONS

Before the Soviet invasion, Afghanistan pursued a policy of neutrality and nonalignment in its foreign relations. After the December 1979 invasion, Afghanistan's foreign policy mirrored that of the Soviet Union. Most Western countries, including the United States, maintained small diplomatic missions in Kabul during the Soviet occupation. Repeated Taliban efforts to occupy Afghanistan's seat at the UN and Organization of the Islamic Conference (OIC) were unsuccessful.

The fall of the Taliban in October 2001 opened a new chapter in Afghanistan's foreign relations. Afghanistan is now an active member of the international community, and



has diplomatic relations with signed a ‘Good Neighbour’ Declaration, in which they pledged to respect Afghanistan’s countries from around the world. In December 2002, the six nations that border Afghanistan independence and territorial integrity.

Pakistan

The 1978 Marxist coup strained relations between Pakistan and Afghanistan. Pakistan took the lead diplomatically in the United Nations, the Non-Aligned Movement, and the Organization of the Islamic Conference in opposing the Soviet occupation. During the war against the Soviet occupation, Pakistan served as the primary logistical conduit for the Afghan resistance. Pakistan initially developed close ties to the Taliban regime, and extended recognition in 1997. Pakistan dramatically altered its policy after September 11, 2001 by closing its border and downgrading its ties. Afghanistan and Pakistan are engaged in dialogue to resolve these bilateral issues.

Iran

Afghanistan's relations with Iran have fluctuated over the years, with periodic disputes over the water rights of the Helmand River as the main issue of contention. Following the Soviet invasion, which Iran opposed, relations deteriorated. Iran supported the cause of the Afghan resistance and provided financial and military assistance to rebel leaders who pledged loyalty to the Iranian vision of Islamic revolution. Iran still provides refuge to Afghan ex-patriots. Following the emergence of the Taliban and their harsh treatment of Afghanistan's Shi'a minority, Iran stepped up assistance to the Northern Alliance.

Relations with the Taliban deteriorated further in 1998 after Taliban forces seized the Iranian consulate in Mazar-e-Sharif and executed Iranian diplomats. Since the fall of the Taliban, Afghanistan’s relations with Iran have improved. Iran has been active in Afghan reconstruction efforts, particularly in the western portion of the country.

Russia

During the reign of the Taliban, Russia became increasingly disenchanted over Taliban support for Chechen rebels and for providing a sanctuary for insurgent groups active in Central Asia and in Russia itself, and therefore provided military assistance to the Northern Alliance. Since the fall of the Taliban, the Karzai government has improved



relations with Russia, but Afghanistan’s outstanding foreign debt to Russia still continues to be a source of contention.

Tajikistan

Afghanistan's relations with Tajikistan have been complicated by political upheaval and civil war in Tajikistan, which spurred some 100,000 Tajiks to seek refuge in Afghanistan in late 1992 and early 1993. Also disenchanted by the Taliban's harsh treatment of Afghanistan's Tajik minority, Tajikistan facilitated assistance to the Northern Alliance. The Karzai government has sought to establish closer ties with its northern neighbor in order to capitalize on the potential economic benefits of increased trade.



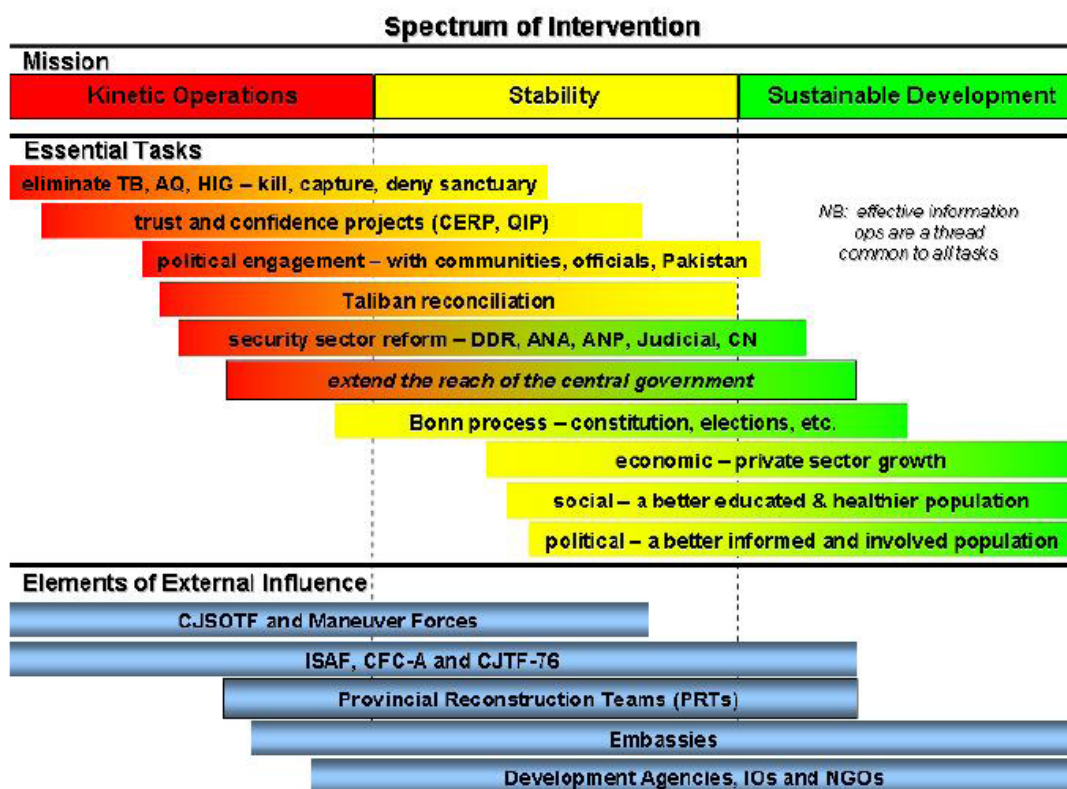
ANEXO 3 – METODOLOGIA PARA DEFINIÇÃO DA ESTRUTURA DE UM PRT (extractos do PRT Handbook)

OPERATIONALIZING STRATEGY

Step 1: Understanding the Strategic Framework

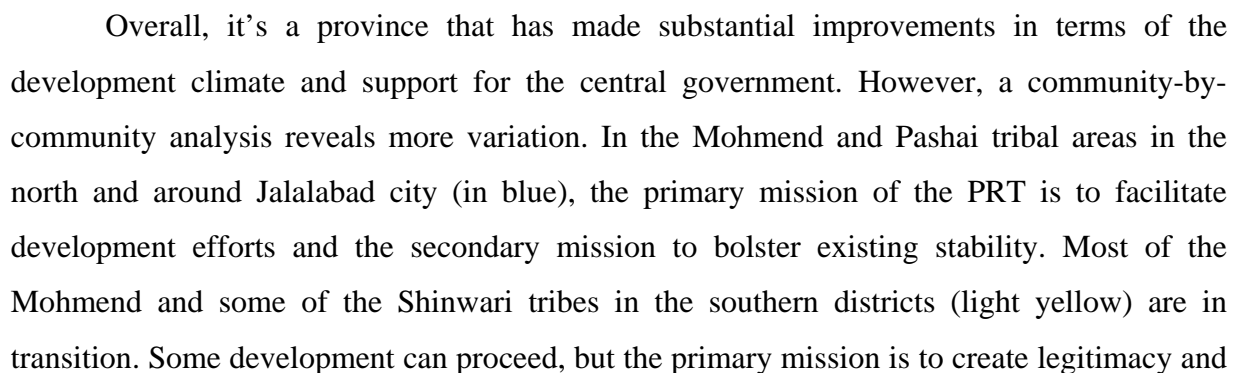
PRTs are one component of a full-spectrum operation. The guide below (Fig 2) is a model that the PRT can use to understand where their province sits in the larger international intervention, and can be used as a discussion point about how they will fulfill the role of non-kinetic operations, keeping in mind the goal of establishing stability for the province.

Figure 2. Spectrum of Intervention (USAID/Kabul Civil-Military Program, 2005)





To illustrate how this works, consider Nangahar in 2005 in more detail.





stability. Finally, in the Khogiyani, Shinwari and Gulzai tribal areas (dark yellow) the primary mission is kinetic operations and trust/confidence measures, with the PRT playing a supporting role.

Nangahar

Every province has varying levels of stability, as depicted above. It is the role of the PRT to analyze the drivers of instability and design interventions based on that analysis.

Step 2: Perform a Conflict Assessment

Conflict assessments are diagnostic tools that are designed to:

- 1) identify and prioritize the causes and consequences of violence and instability that are most important in a given community context;
- 2) understand how existing development programs interact with factors linked to violence; and
- 3) determine where development and humanitarian assistance can most effectively support local efforts to manage conflict and build peace¹.

How do we choose an assessment?

There are a number of conflict assessments and conflict mapping tools to choose from that are referenced in the back of this handbook in Annex ???. The PRT CG should discuss the different frameworks and choose the one with which they are most comfortable.

Who should conduct the assessment?

This is a point of debate. Some argue that only Afghans can gain ground truth on the drivers of instability in communities, and that local Afghan NGOs should be used whenever possible. By using a local NGO that is highly familiar with the ‘local landscape’ ground truth is arguably easier to capture. The main aim is to go beyond the ‘good guys’ vs. ‘bad guys’ dichotomy, identify the so called ‘middle group’ and their (often hidden) leadership and motivations. Without this step the crucial information and ‘landscape’ knowledge will never be acquired. If the perspective of the local population not captured, the foundation of the entire approach will not materialize and failure will certainly ensue. Furthermore identifying suitable NGOs is a time consuming activity. Many are not reliable, capable, transparent, available and/or willing to work with the PRT.



Another solution is for the PRT to conduct the assessment itself using all elements of national power both within the PRT and in the area. Military intelligence, political analysis and development implementing partners can all bring a different perspective

1 From “Conducting a Conflict Assessment: A framework for Strategy and Program Development”,

USAID, April 2005.

to the table that can help the PRT triangulate the drivers of conflict. UNAMA is also an excellent resource to include in the exercise. Those doing the assessment must be non partisan neutral parties, or as close as the PRT can get to them.

How often should we conduct an assessment?

It really depends on the situation in the province. In areas with greater instability, conflict assessments should be conducted more frequently—possibly once a month.

In areas of greater stability they should be conducted every 9-12 months. Of course if a new conflict emerges in the area, it will be necessary to conduct an assessment at that time.

No one in our PRT has ever done a conflict assessment, what if we do it wrong?

Conflict assessments are not as difficult as quantum physics, but they do require thoughtfulness and hard work. The PRT CG must be serious and dedicate time and resources to finding out what is driving conflict in the area by making it a primary mission of the PRT whenever the time for an assessment occurs. If this exercise is lightly conducted, then programming will not be nearly as effective as it could be.

This is the most important step to understanding the battlespace because all missions should be in support of intervening to transform, resolve or mitigate the conflict.

ISAF HQ, Political Officer and Development Officers all have reachback through their chains of command if the PRT needs extra support. They may never be perfect, and as time goes on the PRT may find that the initial information received was incorrect and the interventions need to be redesigned. Flexibility is a key to making interventions work. It is very likely that once an intervention is designed that the PRT will gain conflicting or additional information to better understand the realities on the ground, and that is part of the process.

Step 3: Analyze and plot provinces’ communities in the stability matrix



Once the conflict assessment is complete, the PRT should look at three factors for the purpose of plotting:

1. the type of conflict and how the government has dealt with it in each community, and
2. the key actors and stakeholders in each community, including those who fuel conflict (“spoilers”) and those who mitigate it and promote peace
3. development in the area

It is important to understand the types of conflicts in each community and the government’s response to understand the perception of GoA effectiveness and legitimacy. For example, if land disputes are causing tribal friction and the government set up a task force to look into the issue and takes action that satisfies the communities, then the GoA is considered effective. If the provincial government’s response was to remove everyone from the land or give the land to one tribe instead of the other and the communities are even more upset, then the government is not considered effective. Other questions may include—is the government aware of this conflict? At what point in the escalation of the conflict did the community go to the government for resolution?

Another example to explore is dispute resolution. What kinds of cases are heard by the GoA court system versus the informal shura system? If the small disputes are heard by the shuras, but the more complicated cases are heard by the courts, then the government is seen as legitimate. If the opposite occurs, then the opposite is true.

The second area to consider for plotting is the key stakeholders, both peacemakers and spoilers. Local shura members, village influentials, district affiliated NGO heads, religious leaders and district government administration are all key in influencing district security. In this area mapping specific personalities with a view to tribal dynamics, criminal networks and links to insurgency are ongoing – the information emerging as initial confidence building projects get underway².

2 It is important to remember that as interventions begin in some of these areas, additional information will arise that may cause the PRT to reconsider its original mapping. The PRT must stay flexible and realize the initial assessment may have been inaccurate.

Taking a judgment on which local actors are likely to contribute to stabilization and which will ‘spoil’ efforts to bring about change is a challenging endeavor. Any label implying



good and bad is highly fluid in this environment – increased ground knowledge is necessary in order to determine what the right combination of economic, political and/ or military incentives are needed to encourage change agents and discourage spoilers.

The spoilers within the communities can be categorized into Economic, Political and Ideological. For example, if there is an illegal timber smuggler in the province and the government sets up checkpoints to collect “tax”, then the government is not effective. If the government sets up patrols on the roads in and out of the logging area and prevents access to the resources then it is effective. How effective is the PRS process? Is the government producing an Information Operation to counterbalance the propaganda of the Taliban?

When it comes to insurgency in this area the ground knowledge outlines two types.

These can be categorized as ‘push’ insurgents and ‘pull’ insurgents. The former have been identified as individuals affiliated to organizations outside of Afghanistan’s borders. They are effectively ‘pushed’ over the border and may or may not be of Afghan origin. It is likely they will be either ideologically driven or lured in out of deprivation by the promise of financial reward. The latter ‘pull’ insurgents are pulled back to their country through tribal networks, often as a response to a threat to the status, security or honor of their network and therefore tend to be political or economic spoilers. Misdirected counter insurgency will increase the pull, so aggravating hostilities and creating violent conflict. As much as tribal networks have the ability to pull in insurgents, they can also pull back those willing to work for peace and reconciliation.

The third area is development. Public sector money can only lay the foundations for long-term private investment. Without private sector funds, Afghanistan will never truly develop. In areas where NGOs are operating freely, long-term development projects are taking place and private investment (either local or international) is occurring, the community can be considered high on the spectrum of stability. This factor is not outlined above because private development must take place only with government regulations not services. It is an excellent indicator that stability is occurring if people are willing to invest their own funds into a community and should be considered when discussing plotting communities on the stability matrix.

These are all difficult questions each PRT CG must work through together to properly plot each community on the stability matrix. There is no perfect science to this, and the



concern of over-engineering a process to determine stability is real. A general guideline is the following:

1. High Legitimacy: The people give their consent to be governed by the local authority (pay tax, expect the government to resolve conflict, keep the peace, etc.)
2. Low Legitimacy: The government is not the primary governance authority and the people seek alternative leadership
3. High Effectiveness: The government delivers goods and services outlined in the constitution
4. Low Effectiveness: The government is unable or unwilling to deliver services and goods outlined in the constitution

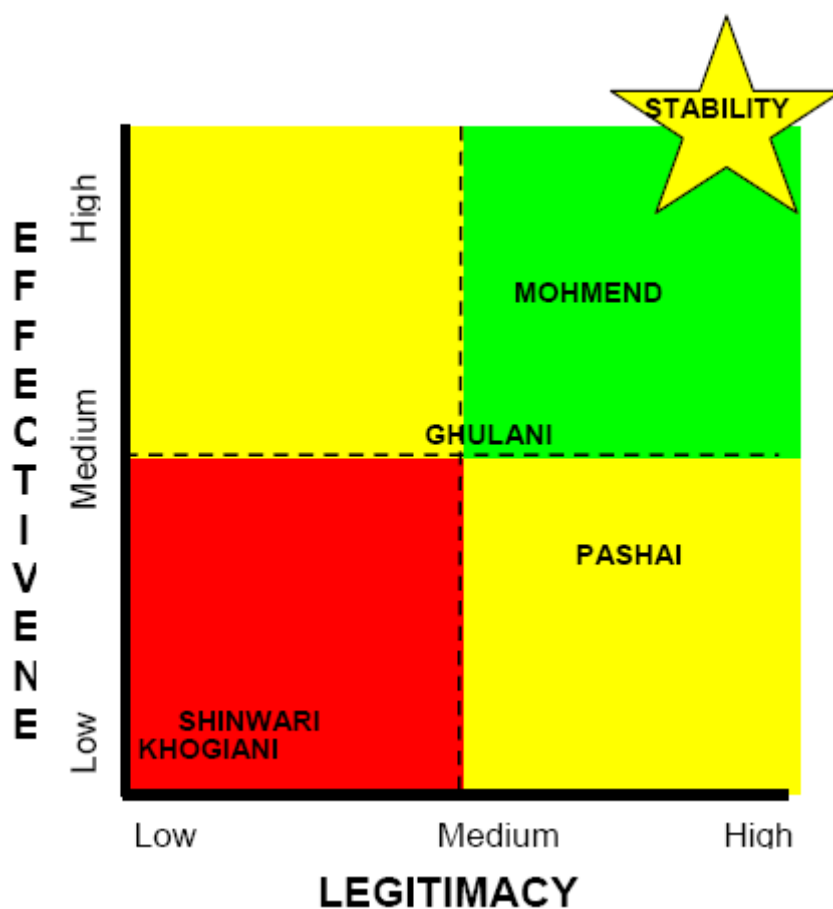
A sample analysis sheet is below (NOTE: This is only a sample. Each PRT must determine the criteria for legitimacy based on their independent conflict assessments):

	Pashai	Mohmend	Shinwari	Khogiani	Ghulani
High Legitimacy					
GoA is approached to resolve major conflicts	yes	yes	no	no	no
Pay Tax	yes	yes	no	no	yes
Go to ANP for criminal issues	no	yes	no	no	no
Trust ANA	yes	no	no	no	yes
Governor is seen as legitimate leader	yes	yes	yes	no	yes
GoA projects are supported	yes	yes	no	no	yes
Total Yes	5	5	1	0	4
Total No	1	1	5	6	2
High Effectiveness					

Pashai Mohmend Shinwari Khogiani Ghulani



Teachers are paid on time	No	Yes	No	No	Yes
ANP is paid on time	No	Yes	No	No	No
ANP stops crime	Yes	No	No	No	Yes
GoA successfully resolves conflict	Yes	Yes	No	No	Yes
GoA delivering key services	Yes	Yes	No	No	No
No illegal GoA checkpoints	No	Yes	No	No	No
Total Yes	3	5	0	0	3
Total No	3	1	6	6	3





To the right is a sample of how mapping tribes will look:

Step 4: Prioritize missions based on community stability

The job of the PRT is to increase stability, therefore the prioritization of interventions should be focused on the areas with the least amount of stability (in the example above, that would mean targeting the Shinwari and Khogiani tribal areas). The risks are greater by going into the most complex areas first, but the rewards also tend to be greater. A few successes in extremely complex areas can create much more positive momentum than a myriad of successes in medium-stable areas. And the job of the PRT is to go where others cannot, therefore it is the responsibility of the PRT CG to push the mission into the most challenging areas.

If there is not a great deal of instability in the PRT's area, then this process should be easy. If the PRT is in an area with an overwhelming amount of instability, then this process will be much more difficult. Each PRT must determine its comfort level of risk and reward. It is possible that the PRT will work in medium stable areas to gain entrée into the more instable areas. Regardless of how the PRT designs its intervention, the goal of working in the more difficult areas should remain the same.

Step 5: Develop a 3D intervention for each priority community³

Conflict assessments acknowledge the importance of building trust amongst local populations through sequenced interventions. The purpose of an intervention is to stabilize volatile and remote areas through a combination of quick impact aid incentives and political dialogue with local influentials. The success of this kind of approach depends on combining military, development and political expertise in order to encourage improvements in security.

Planning effective responses by identifying actions and steps that can be taken to alleviate tensions and promote non-violent resolution of conflict is the foundation of developing an intervention.⁴ Often the best way to begin working in particularly difficult community is through the development component of the PRT through what are called “entry projects”. These are projects that are nominated by the community that tend to address immediate needs and can be used to build trust between the community, the PRT and if appropriate the government⁵. Some examples are below:



1. Increase the capacity of the GoA. Interagency efforts in this area could include equipping and training the police, building government buildings, roads, communication facilities and other infrastructure projects, facilitation of GoA leadership (e.g.: PDCs and regional Governors’ conferences), and technical assistance.

3 It is important to note that although the PRT may have 1-2 priority communities, it may have to plan on developing interventions across the district in order to avoid appearing to operate on tribal lines – empowering one tribe over another. And if projects are involved, they should cost equal amounts so as not to aggravate inter-community tensions.

4 Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action. Women Waging Peace

resource pack, 2005.

5 Depending on the nature of the conflict in the community, the entry project step may be more effective

without direct government involvement. If it can be done in coordination with the local authority, then it should.

2. Counter illegitimate actors that decrease the capacity of the GoA. Illustrative interagency activities include support for judicial reform, DDR and counternarcotics efforts, promotion of Taliban reconciliation, support for anticorruption initiatives, mitigation/resolution of green-on-green conflict, and the isolation/containment/removal of warlords. Another significant role for the PRT in this area is reporting to policymakers in Kabul.

3. Improve GoA Legitimacy. Aside from the obvious need to conduct outreach and public affairs (with Afghans getting credit, not the PRT), interagency efforts in this area include support to independent media outlets, greater community involvement in CERP and QIP projects (which will slow them down), elections support, civic education campaigns and support to civil society organizations (e.g.: advocacy groups and business associations).

4. Counter factors decreasing legitimacy of GoA. Any effort in this area must begin with an understanding of sub-national identity based on ethnic, tribal, regional or other factors. Armed with this knowledge, interventions can be tailored to target and engage specific communities, mullahs and local leaders, undermine the causes of anti-government attitudes, and counter the highly sophisticated information operations of the Taliban, AQ and HIG.



Conclusion

The challenge on the ground is to unify fractured relationships, build confidence in the legitimacy of a central state and ensure that ongoing stability allows appropriate security sector reform and development to roll-out from the urban centres. Direct outreach and dialogue with remote and insecure communities should encourage understanding of what macro-processes are happening and increase ownership of change processes through strengthened local and district level decision making.

Direct aid does contain manifold risks, when used purely to buy favour with communities and not linked with wider processes. There is also considerable risk to rolling out central government programmes that are culturally alien to marginalised and largely self-governed communities.

This approach demonstrates that direct and well targeted interventions utilizing the 3Ds in extremely insecure districts contribute to enhanced security. They do this through a careful process of outreach, facilitated by the military, which builds confidence and encourages dialogue about security in the area. The key is to ensure that military intervention, political dialogue and aid levers are mutually complementary and, critically, work in tandem with one another to enhance security. This is a markedly different perception from the classical view that military intervention alone is required to stabilise an area to the point where direct development or humanitarian assistance can work.

There are many examples of best practice that can be found in the annex of this handbook.

Counter Insurgency Medium Stability Secure but not Stable.